

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

FACULTAD DE DERECHO

Departamento de Derecho Administrativo



TESIS DOCTORAL

**La suspensión del otorgamiento de las licencias
urbanísticas**

MEMORIA PARA OPTAR AL GRADO DE DOCTOR

PRESENTADA POR

Luis Miguel de Diego Reca

Director

Omar Bouazza Ariño

Madrid, 2017

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS
URBANÍSTICAS

UNIVERSIDAD COMPLUTENSE DE MADRID

Facultad de Derecho

Departamento de Derecho Administrativo



La suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas

TESIS DOCTORAL

Presentada por:

**Luis Miguel de Diego Reca para optar al grado de Doctor en Derecho
por la Universidad Complutense de Madrid.**

DIRECTOR DE LA TESIS: Doctor Don Omar Bouazza Ariño

DOCTORANDO: Luis Miguel de Diego Reca

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dedicado a

Mis hijas Sara e Inés, a las cuales

soy consciente de no haber alcanzado el

grado óptimo paternal durante la elaboración de

este trabajo, y aun así me han dado las fuerzas para poder realizarlo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

AGRADECIMIENTOS

Al profesor **Omar Bouazza Ariño**, que sin su acertada dirección y ayuda desinteresada, no hubiese sido posible la finalización de esta tesis doctoral.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

ÍNDICE

*ABREVIATURAS	12
*RESUMEN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA-ESTRUCTURA, RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA INVESTIGACIÓN.....	17
* SUMMARY: OBJECTIVES, METHODOLOGY-STRUCTURE, RESULTS AND CONCLUSIONS OF THE RESEARCH.....	24
*CAPITULO I.- DERECHO DE PROPIEDAD, IUS AEDIFICANDI, LICENCIAS URBANÍSTICAS Y CONFLICTO DE INTERESES.	30
1. Introducción.	30
2. Sobre la necesidad de delimitar el derecho de propiedad y el <i>ius aedificandi</i>	33
3. Configuración constitucional de la propiedad.....	35
4. La concepción estatutaria de la propiedad en la actualidad.	39
5. El ius aedificandi. El derecho a edificar y la incorporación de la edificación a la propiedad privada.....	42
6. Las licencias urbanísticas. Breve referencia.	51
A).-Régimen Jurídico.....	51
B) Contenido y naturaleza reglada.....	55
C) Acto declarativo de derechos.	55
D) Naturaleza jurídica de la licencia.....	60
1- Especificidad.	60

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

2- Carácter previo.....	61
E) Actos sujetos a licencia y Normativa autonómica y procedimiento.....	62
7. Conflicto de intereses.....	66
8. Especial referencia a la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.....	85

***CAPITULO II.- LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS EN EL DERECHO COMPARADO..... 109**

1. Introducción	109
2. Derecho Francés.	110
3.Derecho Italiano.....	140
4.Otros ordenamientos europeos	150

***CAPITULO III.- ANTECEDENTES HISTÓRICOS Y REGULACIÓN EN DERECHO ESTATAL.PUNTO DE PARTIDA DE LA FIGURA EN LAS LEYES URBANÍSTICAS AUTONÓMICAS..... 153**

1.Regulación de la Figura en el Derecho Estatal. Supletoriedad del Derecho Estatal.....	153
1.1. Punto de partida de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en Derecho Estatal con la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana	153
1.2. Ley 197/1963 de 28 de Diciembre sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. El fenómeno de la sectorialización antes y después de la Constitución Española.....	164
1.3. Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana aprobado por Decreto 1006/1966 de 7 de Abril de 1966.....	175

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1.4. Reforma de la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana por la Ley 19/1975 de 2 de Mayo de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.	176
1.5. Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976.	183
1.6. Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana.	186
1.7. Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 junio. Especial referencia a la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional y sus consecuencias.	190
1.7.1. Introducción	191
1.7.2. Análisis de la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional.	205
1.7.3. Las competencias estatales que limitan la competencia autonómica a expensas de análisis sobre el contenido de la STC 61/1997.	210
-La competencia sobre las condiciones básicas ex artículo 149.1.1 CE.	219
-La competencia estatal sobre la legislación civil, (artículo 149.1.8 CE):	230
-La competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE):.....	234
-La competencia estatal del artículo 149.1.18 CE:	236
-La competencia estatal medioambiental (artículo 149.1.23 CE):	239
1.7.4 Especial mención a la nulidad de la supletoriedad del Derecho estatal en el ámbito urbanístico tras la Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional. Referencia a la STC 118/1996.	242

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1.8. Normativa estatal posterior a la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992 y a la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional	248
2. Punto de partida de la figura en las leyes urbanísticas autonómicas.....	249
 *CAPITULO IV.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS POR ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS DE PLANEAMIENTO Y SU DISTINCIÓN CON OTRAS FIGURAS AFINES.....	
1. Naturaleza jurídica.	259
2. Distinción con otras figuras afines.	276
 *CAPITULO V- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS EN EL DERECHO ESTATAL.....	
1. Tipologías de la suspensión de licencias.....	283
2. Elementos comunes de las modalidades de la suspensión de licencias.....	286
2.1. Evolución expansiva de la suspensión de licencias.	286
a) Tipos de licencias.....	286
b) Tipos de planes.	292
2.2. Elementos subjetivos.	298
2.3. Ámbito espacial.	302
2.4. Publicidad	314

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

2.5. Consecuencia jurídica común: la enervación de la potestad de suspensión de licencias por idéntica finalidad.....	315
3. Suspensión facultativa.	322
3.1. Presupuesto para su ejercicio y eficacia temporal.....	322
3.2. Efectos jurídicos	327
4. Suspensión automática.	333
4.1. Presupuesto para su eficacia y ámbito temporal	333
4.2. Efectos jurídicos	336
a) La Suspensión del otorgamiento de licencias no es absoluta: posibilidad de obtener licencia.	336
b) La suspensión del procedimiento.....	339
5. Régimen de impugnación jurisdiccional.....	343
6. Régimen de indemnización	350
*CAPITULO VI.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS EN EL DERECHO AUTONÓMICO.	354
1. INFLUENCIA DEL DERECHO ESTATAL EN LA FIGURA DE LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LICENCIAS.....	354
2. Régimen Jurídico de la Suspensión de Licencias urbanísticas en derecho autonómico.	364
1. Introducción.	364
2.Detalle normativo de la suspensión del otorgamiento de licencias en las Comunidades Autónomas.....	367
2.2.1. Andalucía:.....	367
2.2.2. Aragón	371

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

2.2.3. Asturias.....	376
2.2.4. Baleares	381
2.2.5. Islas Canarias.....	393
2.2.6. Cantabria	413
2.2.7. Castilla-La Mancha.....	418
2.2.8. Castilla y León	424
2.2.9.- Cataluña	428
2.2.10. Comunidad Valenciana	431
2.2.11. Extremadura	435
2.2.13. Comunidad de Madrid	442
2.2.14. Murcia.....	446
2.2.15. Navarra.....	449
2.2.16. País Vasco	452
2.2.17.- La Rioja	456
3. Elementos comunes de las modalidades de la suspensión de licencias en las Comunidades Autónomas.	461
3.1. Evolución expansiva de la suspensión de licencias.	461
a) Tipos de licencias.....	461
b) Tipos de planes.....	468
3.2. Elementos subjetivos	474
3.3. Ámbito espacial.....	476
3.4. Publicidad	479
3.5. Consecuencia jurídica común: la enervación de la potestad de suspensión de licencias por idéntica finalidad.....	485
4.Suspensión Facultativa y Suspensión automática.	488
5. Régimen de impugnación jurisdiccional y Régimen de indemnización.	496

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

***CONCLUSIONES 503**

***BIBLIOGRAFÍA..... 533**

ABREVIATURAS

- **CE:** *Constitución Española de 1978.*
- **CDU:** *Code de l'Urbanisme.*
- **CMA:** *Code de l'Environnement.*
- **DP 2001:** *Decreto del Presidente de 6 de junio de 2001, n. 380.*
- **LOT:** *Ley 14/2000, de 21 diciembre, de Ordenación Territorial Baleares.*
- **LOTA:** *Ley 1/1994, de 11 de enero, de Ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía.*
- **LOTUM:** *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la Región de Murcia.*
- **LOTUR:** *Ley 5/2006, 2 mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja.*
- **LOTRUS:** *Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo Cantabria.*
- **LOUA:** *Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.*
- **LOUN:** *Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Navarra.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **LOUG:** *Ley 9/2002 de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural Galicia*
- **LOUS:** *Ley 2/2014, de 25 marzo, de Ordenación y Uso del Suelo Baleares.*
- **LOTAR:** *Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón.*
- **LOTUV:** *Ley 5/2014 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje Valencia.*
- **LRJPAC:** *Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común.*
- **LRLS de 1975:** *Ley 19/1975 de 2 de Mayo de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*
- **LS de 1956:** *Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.*
- **LS de 1976:** *Texto Refundido sobre la Ley del Suelo aprobados por Real Decreto 1346/1976.*
- **LS de 1992:** *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992.*
- **LS 2007:** *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **LSOE:** *Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura.*
- **LSUPV:** *Ley 2/2006, 30 junio, de Suelo y Urbanismo País Vasco.*
- **LSUPV:** *Ley 2/2006, 30 junio, de Suelo y Urbanismo País Vaso.*
- **LSM:** *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid.*
- **LUCyL:** *Ley 5/1999, 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León.*
- **RDL 16/1981:** *Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana.*
- **RPU 1978:** *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, Reglamento del Planeamiento Urbanístico
Reglamento del Planeamiento Urbanístico.*
- **RRS de 1966:** *Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación, aprobado por Decreto 1006 /1966 de 7 de Abril de 1966de 7 de abril de 1966.*
- **STC:** *Sentencia del Tribunal Constitucional.*
- **STS:** *Sentencia del Tribunal Supremo*
- **TRLUA:** *Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.

- **TRLUC:** *Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto refundido de la Ley de urbanismo.*
- **TROTUA:** *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril.*
- **TRLUA:** *Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.*
- **TRLOTAU:** *Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística Castilla La Mancha*
- **TC:** *Tribunal Constitucional.*
- **TEDH:** *El Tribunal Europeo de Derechos Humanos.*
- **TRLOTIC:** *Decreto Legislativo 1/2000, 8 mayo, Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **TRLRS 2008:** *Texto refundido de la ley de suelo aprobada por Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio.*
- **TRLUA:** *Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón.*

RESUMEN: OBJETIVOS, METODOLOGÍA-ESTRUCTURA,
RESULTADOS Y CONCLUSIONES DE LA
INVESTIGACIÓN.

I.- OBJETIVOS

La presente tesis doctoral tiene los siguientes objetivos específicos:

- 1.- Analizar si es necesario delimitar el derecho de propiedad y el *ius aedificandi*, y averiguar del material doctrinal, legislativo y jurisprudencial obtenido, si prevalece el interés general frente al particular o viceversa.
- 2.- Averiguar la postura del TEDH al hilo del objetivo expuesto en el punto 1, detallando la Jurisprudencia más relevante de dicho Tribunal.
- 3.- La búsqueda del origen de la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas en el Derecho comparado y si dicha figura en el Derecho comparado ha servido de antecedente a la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas regulada en el Derecho español.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

4.- Confirmar del material doctrinal, legislativo y jurisprudencial obtenido, la naturaleza jurídica de la suspensión del otorgamiento de licencias, y si dicha naturaleza se configura como "medida cautelar".

5- Confirmar del material doctrinal, legislativo y jurisprudencial obtenido, si la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas en el Derecho autonómico sigue la influencia del derecho estatal supletorio, y analizar si se está produciendo o no un progresivo alejamiento del Derecho autonómico que regula la figura respecto del Derecho estatal supletorio.

II.- METODOLOGÍA Y ESTRUCTURA

La Tesis se desarrolla a partir de una metodología teórica a nivel descriptivo, explicativo y discursivo, para ofrecer una visión pormenorizada de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas tanto en Derecho Comparado (Francia e Italia), como en Derecho estatal y autonómico, abordando los problemas fundamentales que plantea la misma.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Así mismo, desde el punto de vista del lapso de tiempo que es objeto de estudio en la presente tesis, se parte del origen de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en el Derecho comparado, analizando de seguido detalladamente el origen de la figura en el Derecho español y su evolución histórica hasta la actualidad, detallando el Derecho vigente y de aplicación a nivel estatal y el Derecho vigente en las Comunidades Autónomas.

La investigación se divide en seis partes.

En el **Capítulo I** se analiza la necesaria delimitación del derecho de propiedad y el ius aedificandi para llegar una vez analizado el concepto de propiedad en su configuración constitucional, al análisis del conflicto de intereses que se produce, justificando la prevalencia del interés general frente al interés individual, y entrando a analizar la postura y Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos al hilo de lo expuesto en dicho capítulo.

En el **Capítulo II**, se analiza el origen de la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas, que nos lleva al Derecho comparado y en concreto al Derecho francés e italiano, donde la figura

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

surge hace muchas décadas arraigándose y consolidándose en su Derecho al igual que ha sucedido en el Derecho español.

En el **Capítulo III**, se analiza y detalla en primer lugar el origen de la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas en el Derecho Español, partiendo del primer cuerpo normativo que regula la figura, la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

En segundo lugar en dicho capítulo se analiza y detalla además de la utilización de la figura por la legislación sectorial, la evolución y reformas sufridas por la figura como consecuencia de las sucesivas reformas de la Ley del Suelo (en concreto Ley 19/1975 de 2 de Mayo de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976, Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de ordenación Urbana y el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada, Real Decreto Legislativo 1/1992).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En tercer lugar, en dicho capítulo se analizan y detallan las consecuencias jurídicas que supuso la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo, detallando la normativa estatal supletoria que habilitó dicha Sentencia y el punto de partida de la figura en las leyes urbanísticas autonómicas.

En el **Capítulo IV**, se analizan las diferentes posturas doctrinales y la postura Jurisprudencial sobre la naturaleza jurídica de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas, haciendo una breve distinción de la figura con otras figuras afines que no son objeto del presente trabajo.

En los **Capítulos V y VI**, se lleva a cabo el estudio y detalle del régimen jurídico de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en el Derecho estatal y autonómico, analizando y detallando la normativa sobre la figura que compone el Derecho estatal supletorio y el Derecho autonómico, así como la Jurisprudencia del Tribunal Supremo y de los Tribunales Superiores de Justicia que ha interpretado la misma.

III.- RESULTADOS Y CONCLUSIONES

Tras el estudio detenido del abundante material legislativo, doctrinal y jurisprudencial extranjero y español existente, con el presente trabajo de investigación:

1. Se ofrece una visión pormenorizada de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas tanto en el Derecho comparado, ceñido al Derecho francés e italiano de los que es originaria la figura, como en el Derecho estatal y autonómico desde el nacimiento de la figura con la Ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956 hasta el Derecho vigente estatal y autonómico.
2. Se relacionan y analizan todos los cuerpos normativos a nivel estatal y autonómico que regulan la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas.
3. Se abordan los problemas fundamentales que plantea la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas, ofreciendo una respuesta argumentada a los mismos apoyada en la legislación vigente estatal y autonómica, doctrina autorizada y Jurisprudencia

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

4. Se da respuesta argumentada y justificada a todos los objetivos marcados y referidos en el epígrafe I.

**SUMMARY: OBJECTIVES, METHODOLOGY-STRUCTURE,
RESULTS AND CONCLUSIONS OF THE RESEARCH.**

I.- OBJECTIVES

This doctoral thesis pursues the following specific objectives:

- 1.- To analyse whether it is necessary to delimit property right and ius aedificandi, and ascertain, from the doctrinal, legislative and jurisprudential material obtained, whether the general interest prevails over private interest, or vice versa.
- 2.- To ascertain the stance taken by the European Court of Human Rights (ECHR) with regard to the objective expounded in point 1, detailing the aforementioned Court's most relevant jurisprudence.
- 3.- To search for the origin of the concept of the suspension of the granting of urban development licences in Comparative Law, and whether this figure in Comparative Law preceded the concept of the suspension of the granting of urban development licences regulated in Spanish Law.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

4.- To confirm, from the doctrinal, legislative and jurisprudential material obtained, the legal nature of the suspension of the granting of licences, and whether this nature is configured as a "precautionary measure".

5- To confirm, from the doctrinal, legislative and jurisprudential material obtained, whether the concept of the suspension of the granting of urban development licences in Autonomous Community Law is influenced by the auxiliary state law, and to analyse whether or not the Autonomous Law that regulates the concept is moving progressively away from the auxiliary State Law.

II.- METHODOLOGY AND STRUCTURE

The thesis is developed on the basis of a theoretical methodology at descriptive, explanatory and discursive level in order to offer a detailed approach to the concept of the suspension of the granting of urban development licences in Comparative Law (France and Italy) and in the State and Autonomous law, addressing the fundamental problems posed by it.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Similarly, from the standpoint of the time-lapse studied in this thesis, the basis is the origin of the concept of the suspension of the granting of urban development licences in Comparative Law, subsequently analysing, in detail, the origin of the concept in Spanish Law and its historic evolution to date, detailing the Current Law applied at state level and the Current Law in the Autonomous Communities.

The research is divided into six parts.

Chapter I analyses the necessary definition of property right and *ius aedificandi* in order to reach, after the analysis of the concept of property as configured in the constitution, to the analysis of the conflict of interests that arises, justifying the prevalence of the general interest over the individual interest, and going on to analyse the stance and jurisprudence of the European Court of Human Rights according to the contents of the aforementioned chapter.

Chapter II analyses the origin of the concept of the suspension of the granting of urban development licences, leading us to Comparative Law, and, more specifically, to the French and Italian Laws, where the concept emerged many decades ago, taking root and becoming consolidated in their Law, as has also occurred in Spanish Law.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Chapter III analyses and details, firstly, the origin of the concept of the suspension of the granting of urban development licences in Spanish Law, based on the first regulatory text that regulates the concept, namely the Law of May 12, 1956, on Urban Land and Planning.

Secondly, this chapter analyses and details, besides the use of the concept by the sector-specific legislation, the evolution and reforms related to the concept as a consequence of the successive reforms of the Land Law (more specifically Law 19/1972 of May 2, reforming the Urban Land and Planning Law, the Redrafted Text of the Urban Land and Planning Law enacted by Royal Decree 1346/1976, Royal Decree-Law 16/1981 of October 16, adapting General Urban Planning Plans, and the Redrafted Text of the Urban Land and Planning Law enacted by Royal Decree 1/1992).

Thirdly, this chapter analyses and details the legal consequences of the sentence of the Constitutional Court 61/1997 of March 20, detailing the auxiliary state regulations authorised by the aforementioned Sentence and the point of departure of the concept in the Autonomous Community planning laws.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Chapter IV analyses the different doctrinal stances and the jurisprudential stance regarding the legal nature of the suspension of the granting of planning licences, performing a brief comparison of the concept and other similar concepts that are not addressed in this work.

Chapters V and VI study and detail the legal system of the suspension of the granting of planning licences in the State and Autonomous Law, analysing and detailing the regulations governing the concept in the auxiliary State Law and the Autonomous Law, as well as the jurisprudence of the Supreme Court and of the Higher Courts of Justice that have interpreted it.

III.- RESULTS AND CONCLUSIONS

Following the in-depth study of the abundant legislative, doctrinal and jurisprudential material, both foreign and Spanish, this research work:

1. Offers a detailed view of the concept of the suspension of urban development licences in both Comparative Law, focussing on French and Italian Law, from which the concept originates, as well as in the State and Autonomous Legislation since the emergence of the

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

concept with the Land Law of May 12, 1956, until the current State and Autonomous Law.

2. All the legislative texts at State and Autonomous level that regulate the concept of the suspension of the granting of urban development licences are listed and analysed.
3. The fundamental problems posed by the concept of the suspension of the granting of urban development licences are addressed, and a reasoned response to them is offered, based on the current State and Autonomous legislation, authorised doctrine and Jurisprudence.
4. A reasoned and justified response is provided to all of the objectives established and listed in heading 1.

CAPITULO I.- DERECHO DE PROPIEDAD,
IUSAEDIFICANDI, LICENCIAS URBANÍSTICAS Y
CONFLICTO DE INTERESES.

1. Introducción.

El derecho de propiedad, es un tema clásico en la teoría del Derecho urbanístico. Dicho derecho está en los orígenes mismos de la *Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956* y cada época ha ido dejando en él la huella de sus propias reflexiones teóricas, así como de las sucesivas experiencias prácticas y jurisprudenciales –la de mayor calado, con la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo* que se analizará detenidamente en páginas posteriores.

En términos conceptuales, el alcance de este derecho es muy amplio, pero también, impreciso, pues su contenido, además de variar por la ley de cada momento, atiende a una perspectiva territorial dominada en la actualidad por la disparidad de lo que manifieste cada Comunidad Autónoma, competente para legislar en materia de urbanismo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Este derecho se recoge en nuestro derecho actual, en el vigente texto refundido de la ley de suelo aprobada por *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, en adelante TRLS 2008, en su artículo 9.1* que dispone:

"1. El derecho de propiedad de los terrenos, las instalaciones, construcciones y edificaciones, comprende con carácter general, cualquiera que sea la situación en que se encuentren, los deberes de dedicarlos a usos que sean compatibles con la ordenación territorial y urbanística y conservarlos en las condiciones legales para servir de soporte a dicho uso, y en todo caso, en las de seguridad, salubridad, accesibilidad universal y ornato legalmente exigibles, así como realizar obras adicionales por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad y sostenibilidad del medio urbano, hasta donde alcance el deber legal de conservación. Este deber, que constituirá el límite de las obras que deban ejecutarse a costa de los propietarios cuando la Administración las ordene por motivos turísticos o culturales, o para la mejora de la calidad o sostenibilidad del medio urbano, se establece en la mitad del valor actual de construcción de un inmueble de nueva planta, equivalente al original en relación con las características constructivas y la superficie útil, realizado con las condiciones necesarias para que su

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

ocupación sea autorizable o, en su caso, quede en condiciones de ser legalmente destinado al uso que le sea propio. Cuando se supere dicho límite, correrán a cargo de los fondos de aquella Administración, las obras que lo rebasen para obtener mejoras de interés general (...)."

Sin embargo, esta perspectiva del derecho de propiedad, amplia pero imprecisa, es también debida a que es un derecho cuyo contenido permanece con una dosis de abstracción hasta que se completa, a través de su iter procedimental, con aquello que lo materializa: el *ius aedificandi*—sea éste, dependiente o independiente del primero.

El tema de la abstracción del derecho de propiedad es posiblemente el tema central de la Ley del Suelo, me atrevo a decir, que es aquel en que la Ley del Suelo de todas las épocas, se ha jugado, literalmente, sus posibilidades y su futuro.

Si bien es cierto que las leyes podrían determinar el contenido esencial del derecho de propiedad, éste no se concreta hasta que la normativa territorial lo hace suyo.

No podemos olvidar –a pesar de todo–, que todo uso artificial del suelo ha sido objeto de control previo por la Administración con el claro fundamento de intentar que dicho uso sea el más racional y conforme

con el interés general, a que, lógicamente, debe subordinarse la libertad de actuación de los particulares.

2. Sobre la necesidad de delimitar el derecho de propiedad y el *ius aedificandi*.

Podría a priori pensarse, que bajo el planteamiento arriba expuesto, el *ius aedificandi* junto con el derecho de propiedad configuran sendos conceptos operantes en ámbitos incólumes de vicios en el conjunto de los Poderes públicos y de difícil disgregación por no poder existir el uno sin el otro, lo que lleva a la dificultad de poder discrepar seriamente de esos asertos en su primera y elemental significación. Más aún, que la condición de propietario de suelo urbano supone por ley la inclusión de un aprovechamiento urbanístico en el contenido de su derecho, sería la base mínima del sistema urbanístico. Ahora bien, si el derecho de propiedad como parte integradora del Derecho Urbanístico parte del principio de igualdad, la medida de aprovechamiento que le corresponde debe ser la misma que la de los demás. La cuestión es precisar el alcance del *ius aedificandi* en cada momento del tiempo. Y para ello, la primera consecuencia de esta realidad, como han llegado a

afirmar **GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO**¹, es la independencia del *ius aedificandi*, respecto del derecho tradicional de propiedad. Pues si bien es cierto que, o el *ius aedificandi* es un derecho independiente del derecho de propiedad, o es, simplemente, una facultad del mismo, con la necesidad de estar configurada y delimitada públicamente. En el primero de los casos, la facultad de edificar –en palabras de dichos autores, es “*el resultado de una atribución positiva al mismo de la ordenación urbanística...*” facultad que se aleja del contenido previo y consustancial del derecho de propiedad. Sin embargo, esta afirmación es matizada seguidamente, en cuanto no es la independencia lo que se produce, sino “*la configuración y delimitación públicas de una de sus facultades tradicionales*”. En todo caso, la segunda afirmación limita claramente el alcance de la primera. Y es la jurisprudencia la que ha afirmado que lo que realmente se ha producido, es “la disociación sobre la propiedad del suelo y las decisiones urbanísticas relativas al mismo, privando de éstas últimas al propietario y atribuyéndolas al Poder público” (*STS de 16 de diciembre de 1985*).

¹ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L**, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981, P. 645.

3. Configuración constitucional de la propiedad.

La perspectiva constitucional de la propiedad se consolida como una concepción en abstracto que admite interpretaciones, sin olvidar que la promulgación de una nueva Constitución es siempre un hecho transcendental que proyecta su influencia de un modo u otro sobre todos y cada uno de los aspectos de la vida colectiva y que obliga a reajustar todas las piezas del ordenamiento jurídico sin excepción alguna.

La mayoría de la doctrina tanto administrativista como civilista, de la mano de **GARCÍA DE ENTERRÍA**² y **DÍEZ- PICAZO**³ entienden que la propiedad es un derecho de configuración legal, es la ley y el reglamento quienes definen el contenido de la propiedad, en razón del objeto sobre el que verse el dominio privado, pero tal libertad de configuración del legislador ya no es indefinida –como ocurría en España desde *la Ley del Suelo de 1956* hasta la *Constitución de 1978*-, sino que tiene un límite, constituido por el contenido esencial del derecho, manifestado en la imposibilidad de que la regulación legal

² **GARCÍA DE ENTERRÍA, E.:** *La Ley del suelo y el futuro del urbanismo*, en *Problemas actuales del Régimen Local*, Instituto García Oviedo, Sevilla, 1958, P. 58.

³ **DÍEZ-PICAZO, L.,** *Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución*”, en S. MARTÍN RETORTILLO, *Estudios sobre la Constitución Española*, Tomo II, ed., Civitas, Madrid, 1991, P. 1263.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

alcance tal intensidad que vacíe el derecho o suponga una carga desproporcionada para el propietario: pérdida de la utilidad económica o rentabilidad mínima de la propiedad.

El artículo 33 de la *Constitución Española de 1978* (en adelante CE) reconoce el derecho a la propiedad privada y parece inclinarse por la tesis referida seguida por la mayoría de la doctrina administrativista y civilista. Afirma la CE que la “*función social de estos derechos* (propiedad y herencia), *delimitarán su contenido, de acuerdo con las leyes*”. De tal manera, que como bien veníamos diciendo desde los comienzos, en nuestra Constitución es la ley la que fija el contenido de la propiedad y no la ley la que limita el contenido natural de la propiedad. Por eso mismo el contenido esencial de la propiedad supone el límite a la sustancial libertad de configuración del legislador.

Y no sólo esta postura es la mantenida por nuestra Constitución, sino además es corroborada por la Jurisprudencia del Tribunal Constitucional (en adelante TC), entre la que se puede citar la *STC 37/1987*, la *STC 149/1991* (Ley de Costas), *STC 89/1994* (Ley de Arrendamientos urbanos). Conviene a efectos esclarecedores exponer el contenido básico de la *Sentencia del TC 37/1987*:

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

“... En efecto, la referencia a la «función social» como elemento estructural de la definición misma del derecho a la propiedad privada o como factor determinante de la delimitación legal de su contenido pone de manifiesto que la Constitución no ha recogido una concepción abstracta de este derecho como pero ámbito subjetivo de libre disposición o señorío sobre el bien objeto del dominio reservado a su titular, sometido únicamente en su ejercicio a las limitaciones generales que las Leyes impongan para salvaguardar los legítimos derechos o intereses de terceros o del interés general. Por el contrario, la Constitución reconoce un derecho a la propiedad privada que se configura y protege, ciertamente, como un haz de facultades individuales sobre las cosas, pero también, y al mismo tiempo, como un conjunto de deberes y obligaciones establecidos, de acuerdo con las Leyes, en atención a valores o intereses de la colectividad, es decir, a la finalidad o utilidad social que cada categoría de bienes objeto de dominio esté llamada a cumplir. Por ello, la fijación del «contenido esencial» de la propiedad privada no puede hacerse desde la exclusiva consideración subjetiva del derecho o de los intereses individuales que a éste subyacen, sino que debe incluir igualmente la necesaria referencia a la función social, entendida no como mero límite externo a su definición o a su ejercicio, sino como parte integrante del derecho mismo. Utilidad

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

individual y función social definen, por tanto, inescindiblemente el contenido del derecho de propiedad sobre cada categoría o tipo de bienes.

Al filo de esta perspectiva, que es la adoptada por la Constitución, resulta oportuno hacer notar que la incorporación de exigencias sociales al contenido del derecho de propiedad privada, que se traduce en la previsión legal de intervenciones públicas no meramente ablatorias en la esfera de las facultades y responsabilidades del propietario, es un hecho hoy generalmente admitido. Pues, en efecto, esa dimensión social de la propiedad privada, en cuanto institución llamada a satisfacer necesidades colectivas, es en todo conforme con la imagen que de aquel derecho se ha formado la sociedad contemporánea y, por ende, debe ser rechazada la idea de que la previsión legal de restricciones a las otrora tendencialmente ilimitadas facultades de uso, disfrute, consumo y disposición o la imposición de deberes positivos al propietario hagan irreconocible el derecho de propiedad como perteneciente al tipo constitucionalmente descrito”.

Cuando se enfatiza la “función social”, es cierto que en cualquier caso, la traducción de tales exigencias colectivas no puede llegar a anular la utilidad meramente individual del derecho. Utilidad que doctrina y

jurisprudencia constitucional defienden bajo esta perspectiva estatutaria de la propiedad, cuyo entronque fue recibido en España desde el calado de la *LS 1956* y que, cuyo alcance e idiosincrasia hasta nuestros días, en preciso reseñar como ahora veremos.

4. La concepción estatutaria de la propiedad en la actualidad.

En estas circunstancias, y dentro de ese marco general, no sorprenderá que el contenido de la propiedad del suelo –lo que el propietario puede hacer y cómo puede hacerlo-, lo determine la ley. Según el *TRLS 2008* y con un robustecimiento espectacular por el Tribunal Constitucional, el *ius utendi et fruendi* viene impuesto por dos factores⁴: La situación básica del suelo; y lo que disponga la legislación urbanística de cada Comunidad.

Recordemos que la propiedad en sí misma tiene una regulación abstracta y otra concreta. La primera de ellas es la determinada por la

⁴ **FERNANDEZ RÓDRÍGUEZ, T.R.**, *Manual de Derecho Urbanístico*, 23ª Edición, Ed., Civitas, Navarra, 2014 P. 34-43.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Ley del Estado, que habrá de fijar el conjunto de derechos y obligaciones del propietario del suelo. La Ley del Estado prescinde de la clasificación del suelo como una técnica necesaria y simplemente establece los derechos y obligaciones del propietario del suelo cualquiera que sea su destino. De las circunstancias concretas se encargarán las Comunidades Autónomas, que tendrán que fijar el modo por el cual se articulan las condiciones básicas de la propiedad a través de las técnicas urbanísticas.

Evitando caer en la tentación de ser parcos en su análisis, conviene hacer expresa mención a los instrumentos legales de qué disponemos para una correcta configuración del contenido de la propiedad.

Como se afirmaba ya en el *Artículo 7 del TRLS 2008*:

“1. El régimen urbanístico de la propiedad del suelo es estatutario y resulta de su vinculación a concretos destinos, en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”.

Está diciendo exactamente que la ley autonómica y los planes son los que determinan el contenido del derecho de propiedad –lo que el propietario puede hacer con el suelo-.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Pero aún más, precisa la *Ley 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo* (en adelante LS 2007) en su Artículo 3 (ya derogado) que *“1. La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las leyes” (...).*

Y lo expuesto en relación a la *Exposición de Motivos de la Ley del Suelo 1956* –casi cuarenta años antes-, explicaba así el entendimiento de la propiedad del suelo: *“La Ley configura las facultades dominicales sobre los terrenos según su calificación urbanística, constituyendo un estatuto jurídico del suelo, según su situación y destino. Las limitaciones y deberes que implica definen el contenido normal de la propiedad según su naturaleza urbana y, por tanto, no da lugar a indemnización”.*

Sentado lo anterior, podemos ver con cierta claridad que esta tríada de artículos operantes en el transcurso del tiempo, han permanecido incólumes de variaciones en la especificación de ese contenido abstracto de la propiedad, al desprenderse de todos ellos que no existe

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

un contenido dominical previo a la ley y al plan, más allá del contenido esencial que reconoce la CE -en su artículo 53 en relación con el 33-, y que el Tribunal Constitucional ha explicado en términos muy abstractos -como hemos visto en la STC 37/1987-, como aquella situación “en la que el derecho de propiedad perdería cualquier utilidad para su titular”.

Naturalmente, desde su origen en la *Ley del Suelo 1956*, sí es cierto que ha sufrido matices en lo que se refiere sobre todo a las excepciones, es decir, al régimen de indemnizaciones frente a los cambios normativos. Con más o menos conciencia, y por razones de seguridad jurídica, la excepción estatutaria tiene su límite en el reconocimiento de derechos indemnizatorios en determinadas circunstancias con el fin de preservar la confianza de los particulares en el mantenimiento de ciertas situaciones jurídicas.

5. El ius aedificandi. El derecho a edificar y la incorporación de la edificación a la propiedad privada.

El planeamiento es la técnica utilizada por el legislador para concretar la configuración de la ciudad que haga compatibles los intereses de la comunidad con los de los propietarios así como para hacer efectivos los

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

principios urbanísticos que la Constitución y el propio legislador instituyen. Entre estos principios destaca el de igualdad, plasmado urbanísticamente en la equidistribución de cargas y beneficios, por lo que puede afirmarse que la ejecución de las directrices legales para llevar a cabo este principio conlleva la concreción del aprovechamiento urbanístico⁵.

El tema tratado en este epígrafe ha sido muy analizado por buena parte de la doctrina⁶, lo cual sirve de base para poder analizar el *ius aedificandi* y la incorporación de la edificación al patrimonio privado, que son puntos clave para poder comprender la dinámica de que venimos hablando⁷.

La ordenación del uso de los terrenos y construcciones establecida en el planeamiento no conferirá derecho a los propietarios a

⁵ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E. Y PAREJO ALFONSO, L.**, *Lecciones de Derecho urbanístico*, Editorial Civitas, 1979., pág. 1-162. **LOBATO GÓMEZ, J.M.**, *Propiedad privada del suelo y derecho a edificar*, Ed., Montecorvo, Madrid, 1989, P. 513 y ss.

⁶ Con especial énfasis en lo que concierne al suelo urbano, **LOBATO GÓMEZ, J.M.**: *Propiedad privada y derecho a edificar*, Montecorvo, Madrid, 1989., cit. P 564-607; **BOQUERA OLIVER, J.M.**, *La limitación de la propiedad urbanística según la Constitución*, ed., Civitas, Madrid, 1992. P. 78 y ss. y **MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L.**, *Derecho Urbanístico Local - Derecho de propiedad y proyecto de ley de reforma de la Ley del Suelo*, ed., Civitas, Coord. Por José María Boquera Oliver, Madrid, 1992 P. 78 y ss. **ESCRIBANO COLLADO, P.**: *La propiedad privada urbana: Encuadramiento y régimen jurídico*, Ed., Montecorvo, Madrid 1979, P. 110

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

exigir indemnización, salvo en los casos expresamente establecidos en las Leyes», porque, antes de esa ordenación, no hay per se derechos a aprovechamientos que no sean los vinculados a «la utilización racional de los recursos naturales» y, después de esa ordenación, sólo podrá haber derechos en los términos que la misma venga a establecer, porque ella define el estatuto de cada propiedad inmobiliaria.

El ius aedificandi se disocia de las facultades propias del titular dominical y sólo se convierte en un derecho susceptible de apropiación por aquél, patrimonializable, si el planeamiento así lo permite para determinadas clases de terrenos.

Por eso, el simple cambio del planeamiento u ordenación urbanísticos no tiene como consecuencia automática en todo caso el derecho a obtener indemnización sino que será necesario haber incorporado alguna de las facultades inherentes a cada fase del proceso de urbanización y edificación para obtener indemnización

Para no dejar sombra de duda en el simple terreno de los hechos, me limitaré a añadir en este sentido que la Ley y el plan pueden negar a los propietarios el derecho de edificación –por ejemplo, en suelo rural protegido–, o establecer el quantum concreto de edificabilidad que

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

corresponde a cada propietario. Pero desde una perspectiva post-constitucional, la Ley no puede privar al propietario de ese derecho y reconocérselo a la Administración, pues entonces estaríamos en el extremo de carácter expropiatorio. No se trata de negar por completo las facultades de la Administración en este terreno, pues por supuesto que el urbanismo es función pública en el sentido que acuñara **GARCÍA DE ENTERRÍA**⁸, más una función que se proyecta sobre un derecho constitucional, lo que significa que ni el plan ni la ley pueden crear concretas facultades de edificación o sustraerlas por completo a los propietarios. Y son los planes de ordenación urbana los que singularizan en cada parcela de terreno planeado un tipo concreto de utilización y determinan los correspondientes límites y deberes.

No sin más, cabe afirmar que por lo tanto, es claro que el legislador tiene un amplísimo margen de otorgar contenido al *ius aedificandi*, pero, en el momento que lo hace, debe tenerse en cuenta la función social del derecho de propiedad y no como simples restricciones externas a un derecho de por sí, absoluto en su contenido, sino como apunta **PAREJO ALFONSO** “La clave de la transformación radica en que el

⁸ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E**, *Los principios de la organización del Urbanismo, publicado en el homenaje a Manuel García Pelayo. 1978 (Dialnet.unirioja.es) P. 302-305.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

nuevo fin (ahora social) legitimador de la propiedad, no actúa sobre ésta desde fuera, sino conformando el propio contenido del derecho. No es que éste tenga unos límites derivados de necesidades sociales, sino que éstos le confieren –desde dentro- sus perfiles propios.⁹

Esta conclusión es muy importante y configura la expresión última de este *ius aedificandi*: el derecho de edificar. Esto es, cuando la Ley ha dotado de contenido al derecho de propiedad –como primer pilar-, con respeto al límite del contenido esencial –*artículo 53.2 CE*-, y los Tribunales son los que, en un fin último, concretan tal derecho, el derecho de edificar adquiere pleno sentido, convirtiendo al propietario en concesionario o en un “*agente de la Administración*”.¹⁰

En cuanto al derecho a edificar y derecho a lo edificado, el primero de ellos, es un derecho que no se adquiere y que incluso podría sostenerse como contenido esencial del derecho de propiedad, que subsiste preexistiendo a la planificación –pues es anterior a cualquier ordenación urbanística. Por otra parte existe un debate acerca de la consideración de la licencia que vamos a plasmar siguiendo un artículo

⁹ **PAREJO ALFONSO, L.:** *Derecho urbanístico. Instituciones básicas*, Ediciones Ciudad Argentina, 1986, P. 76.

¹⁰ **SORIANO, J.E., y ROMERO REY, C.:** *El agente urbanizador*, Iustel, Madrid, 2004, págs. 187-208. **CRiado SÁNCHEZ, A.J.:** *El agente urbanizador en el derecho urbanístico español*, Ed., Reus, Madrid 2005 P. 265.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

reciente acerca de si el concepto tradicional del dominio incluye o no el derecho a edificar, publicado en el pasado enero, por **MARTÍN PUCHEU MUÑOZ**¹¹. El mismo plantea la opción de “sostener que la posibilidad de edificar deriva de los instrumentos de ordenación territorial, los cuales otorgan o no tal derecho”. Se trata, en definitiva, de decidir si el derecho a edificar es una facultad inherente al dominio – necesitando como mucho un acto declarativo para poder ser ejercitado-, o si por el contrario, estamos ante una forma de utilizar el suelo que el propietario solo adquiere de la colectividad a través de un acto constitutivo de carácter administrativo.

Por ahora, y dejando el debate en un plano secundario –pues será objeto de reflexión posterior-, nos limitaremos al derecho a edificar siguiendo una postura doctrinal basada en el *TRLRHL 2008 artículo 7.2* que dispone:

“La previsión de edificabilidad por la ordenación territorial y urbanística por sí misma, no la integra en el contenido del derecho

de propiedad del suelo”. (...)

¹¹ **MARTÍN PUCHEU MUÑOZ, M**, “El derecho a edificar en la legislación urbanística”, *Revista de derecho, Universidad Concepción*, N° 206, año LXVII (Jul-Dic, 1999).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

De este artículo se desprende que el derecho a edificar es un derecho transitorio, que depende de las previsiones del Plan, que puede ejercitarse siempre y cuando la norma urbanística no sea modificada.

En cuanto al derecho a lo edificado, este es un derecho a adquirir y que para que tal adquisición se cumpla, es preciso que se den dos obligaciones sucesivas, la ejecución de la edificación y el cumplimiento de las obligaciones y levantamiento de las cargas que fijan la LS y la normativa autonómica.

Y esta tesis además, se confirma con la *TRLIS 2008* que en su artículo 7.1 dice lo que sigue: *“La patrimonialización de la edificabilidad se produce únicamente con su realización efectiva y está condicionada en todo caso al cumplimiento de los deberes y el levantamiento de las cargas propias del régimen que corresponde en los términos dispuestos por la legislación sobre ordenación territorial y urbanística”*.

El derecho a la edificación, considerado hasta el momento en nuestro estudio como la expresión última del derecho de propiedad, se encuentra, llegados a este punto, con la necesidad de que se “materialice” a través de un acto, como es la licencia urbanística. De este modo, previo a la licencia, sólo hay una mera expectativa de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

solicitarla y debido al *artículo 7.1 TRLS 2008*, donde se desprende el carácter patrimonial de sendos derechos, el hecho de tener esa mera expectativa en donde el derecho a edificar todavía no se ha hecho tal, hace que en caso de que las condiciones de edificación se modifiquen, el particular no tenga derecho alguno a percibir la indemnización. Después de la licencia, cualquier modificación debe ser indemnizada con arreglo a los *artículos 23 y 30 del TRLS 2008*.

Lo que en cualquier caso nos interesa notar, ya con carácter general, es que la edificabilidad no es una cualidad del suelo e inherente al derecho de propiedad, sino un contenido que otorga la ley y el plan urbanístico a cambio del cumplimiento de determinadas obligaciones¹². Falta por determinar el peso singular de la extensión del urbanismo materializado en su derecho a edificar. Si ya sabemos que el contenido del derecho de propiedad inherente al *ius aedificandi* viene determinado por lo que el plan determine, es lógico que el régimen de la propiedad privada venga del mismo modo consagrado hasta donde el plan determine¹³. Pero además, las facultades del derecho de propiedad del suelo –uso, disfrute, explotación, disposición-, alcanzan al suelo y subsuelo “sólo

¹² Aunque el artículo 9.1 TRLS 2008 configura como un deber la actividad de edificar, es la normativa urbanística de cada Comunidad la que debe fijar las condiciones de ese deber para convertirlo en obligación jurídicamente exigible. Por ejemplo, en Valencia (la LUV), no prevé con carácter general la obligación de edificar.

¹³ **ANGOSTO SÁEZ, J. F.:** *El iusaedificandi y el derecho de propiedad sobre el suelo urbano*, Universidad de Murcia, 1998, P. 287-300.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

hasta donde determinen los instrumentos de ordenación urbanística, de conformidad con las leyes aplicables y con las limitaciones y servidumbres que requieren la protección del dominio público”. Ello se completa con el *artículo 350 Código Civil* “El propietario de un terreno es dueño de su superficie y lo que está debajo de ella”.

Es preciso terminar este epígrafe haciendo mención a las limitaciones urbanísticas a la facultad de división y disposición del propietario del suelo. Así, para definir con exactitud el contenido de la propiedad del suelo, es preciso determinar el contenido que el TRLS impone respecto de facultades de disposición del bien, una de las cuales es la facultad de dividir la finca¹⁴.

El *artículo 17.2 TRLS 2008* se encarga de concretar tales límites al contemplar dos supuestos. Por un lado, prohíbe la división o segregación de una finca en contra de las normas de ordenación sobre parcela mínima, normas de diferente origen (agrícola y urbanístico) que impiden que las fincas resultantes de la segregación¹⁵ alcancen la superficie mínima y restantes condiciones establecidas en la legislación correspondiente.

¹⁴ **BAÑO LEÓN, J.M.**, *Derecho urbanístico común*, Iustel, Madrid, 2009, P. 342-343.

¹⁵ **PAREJA I LOZANO, C.**: *Régimen del suelo no urbanizable*, Ed., Marcial Pons, Madrid, 1990, P. 121 y ss.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En ese mismo artículo, es complementaria a la previsión anterior, la prohibición a los notarios y registradores de la propiedad, de autorizar e inscribir respectivamente cualquier escritura sin que conste acreditado el cumplimiento de aquella legislación normalmente mediante el testimonio de la licencia municipal o del cumplimiento de los requisitos propios del silencio administrativo positivo, si así lo prevé la legislación correspondiente.

Por último, en lo relativo a la formación de núcleos de población en el suelo rural o de parcelas edificables en los suelos urbanizados, en su mayoría para evitar situaciones de fraude de ley, existe la posibilidad de enajenar participaciones indivisas a las que se atribuya el derecho de utilización exclusiva de porciones de una finca.

6. Las licencias urbanísticas. Breve referencia.

A).-Régimen Jurídico

La licencia urbanística es uno de los ejemplos típicos de un acto consistente en una autorización administrativa, y más específicamente en un acto de comprobación previa.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Con la licencia urbanística se comprueba por la Administración que la actividad urbanística pretendida puede ser autorizada, porque el sujeto solicitante ha cumplido los deberes o requisitos exigibles por el ordenamiento urbanístico.

Por lo tanto, entendemos la licencia como un acto administrativo que se limita a verificar si concurren las condiciones previstas en el ordenamiento urbanístico, a fin de que puedan ejercitarse las facultades que integran el derecho de propiedad. Esta postura es refrendada por el Tribunal Supremo, *Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1990, 4 de abril de 1991, 20 de diciembre de 1991.*

Uno de los principios tradicionales de nuestro Derecho Urbanístico es el sometimiento de todas las actividades que impliquen un uso artificial del suelo a un control previo cuya finalidad es comprobar la conformidad de las mismas normas aplicables en cada caso. La *Exposición de Motivos de la Ley del Suelo de 1956* ya declaró que:

“La actividad constructiva se somete a intervención administrativa. Es éste precisamente uno de los casos más antiguos de actuación del Poder públicos obre las facultades dominicales. Y nada más justificado, puesto que, como se ha escrito, la vinculación de los

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

edificios a la ciudad es tan íntima que al construir los edificios no cabe olvidar que se está construyendo al mismo tiempo a la ciudad”.

El hecho de el particular tenga que solicitar a la Administración municipal autorización o licencia en todos los actos que signifiquen una transformación material de los terrenos o del espacio, es la manera en la que la actuación del Poder Público se erige –aún hoy-, como pieza clave de la realización de las previsiones del planeamiento. Sin embargo, la perspectiva de la Ley de 1956 ha sido suplantada por el impacto de la *Directiva de Servicios 123/2006, de 12 de diciembre*, para cuya transposición a nuestro Derecho se ha promulgado la *Ley 17/2009 de 23 de noviembre*, sobre el libre acceso a las actividades de servicios y su ejercicio.

Este control por parte de la Administración parte de una determinada realidad social a la que, en alguna forma, pretende reconfigurar o, en último extremo, fijar y sostener. *La disposición adicional octava de la Ley de Economía Sostenible de 4 de marzo de 2011* dio un plazo de seis meses al Gobierno y otro de doce meses a las Comunidades Autónomas y a las Entidades locales para que, en el ámbito de sus competencias respectivas, procedieran a dictar las normas precisas para eliminar, cuando fuese procedente, la exigencia de licencia sin

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

perjuicio de su sustitución por otras formas de verificación y control administrativo, como la comunicación previa del ejercicio de la actividad o, incluso, la verificación posterior del cumplimiento de los requisitos exigidos ¹⁶. La nueva redacción del *artículo 9.7 Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio, por el que se aprueba el texto refundido de la ley de suelo*¹⁷ ha establecido, sin embargo, con carácter general que:

“7. Todo acto de edificación requerirá del acto de conformidad, aprobación o autorización administrativa que sea preceptivo, según la legislación de ordenación territorial y urbanística, debiendo ser motivada su denegación.

En ningún caso podrán entenderse adquiridas por silencio administrativo facultades o Derechos que contravengan la ordenación territorial o urbanística”

¹⁶ **FERNANDEZ, TOMÁS-RAMÓN**, *Manual de Derecho Urbanístico*, 23ª Edición, Ed., Civitas, Navarra, 2014 P. 188-193. **CHINCHILLA PEINADO, J.A.**: *El control municipal de los actos de uso del suelo y edificación a través de la figura de la comunicación previa como alternativa a la licencia urbanística: análisis de la regulación legal y municipal y de la aplicación judicial*, RDU nº 242, 2008

¹⁷ El Pleno del TC, por providencia de 5 de noviembre 2013, ha acordado admitir a trámite el recurso de inconstitucionalidad núm. 5493-2013 contra la disposición final duodécima apartado cinco de la Ley 8/2013, de 26 de junio, de Rehabilitación, Regeneración y Renovación Urbanas, que modifica entre otros, los apartados 7 y 8 del artículo 9 de la presente Ley («B.O.E.» 14 noviembre).

B) Contenido y naturaleza reglada.

Como cuestión previa, conviene precisar que se entiende la licencia como un acto de control por la Administración, que no confiere derechos, sino que se limita a otorgar autorización para realizar un acto permitido, con vistas a controlar si se cumplen o no las condiciones requeridas por normas urbanísticas preexistentes. Pero ello no debe interpretarse en el sentido de que a la Administración le es conferido un poder discrecional para decidir para decidir si otorga o no licencia. Es numerosa la Jurisprudencia¹⁸ que se detiene sobre este contenido afirmando que la autoridad municipal lo que tiene es un poder reglado, que debe atenerse a la disciplina urbanística propia de su competencia y sin que sea lícito modificar el contenido de las licencias en previsión de futuras disposiciones legales o reglamentarias.

C) Acto declarativo de derechos.

Ha existido en la doctrina un debate respecto del carácter constitutivo o declarativo de la licencia, existiendo dos posturas enfrentadas en la propia doctrina que tomando como ejemplo la licencia de edificación

¹⁸ Entre otras muchas, STS 15-06-2001, RJ 5795; 22-12-2000, RJ 2001/327; 11-05-1999, RJ 3895; 06-06-1997, RJ 5023; 22-01-1996, RJ 30; 17-07-1995, RJ6163; 05-12-1994, RJ 9821; 03-12-1993, RJ 9538; 19-01-1987, RJ 1778; 08-07-1989, RJ 5592; 02-03-1991, RJ1968; 14-04-1993, RJ 2837.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

exponen, por un lado, que la licencia de edificación es un acto constitutivo del propio derecho a edificar. En esta misma línea se encuentra **PAREJO ALFONSO**¹⁹, e **IGLESIAS**²⁰ el cual también expresa que el derecho a edificar no está inmiscuido en el derecho del propietario del suelo. Es decir, el derecho a edificar no pertenece al propietario a pesar poseer esta cualidad dominical.

Frente a los anteriores autores, se encuentran otra parte de la doctrina (**BALLESTEROS FERNÁNDEZ, CASTELAO RODRÍGUEZ**), que defienden la teoría tradicional y señalan que en la licencia de edificación, el derecho a edificar preexiste y, por ende, la licencia es un acto declarativo de ese derecho a edificar. De esta manera, la licencia no puede crear un derecho que ya existe, aunque «mermado» por la normativa urbanística, porque el Código Civil ya ha reconocido al propietario una serie de derechos; por esta razón, la licencia no crea ni constituye derecho alguno sobre el derecho intrínseco del propietario, sino que declara un derecho preexistente del sujeto solicitante de la licencia.

¹⁹ **GARCÍA DE ENTERRÍA Y LUCIANO PAREJO**, *Lecciones de Derecho Urbanístico cit.*, P.651.

²⁰ **IGLESIAS, F**, *Licencias Urbanísticas*, Edit. Lefebvre 2000 P. 176

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En un mismo sentido se pronuncia **DELGADO BARRIO**²¹ al decir:

“... hoy y pese a la expresa dicción del art. 33.1 del nuevo texto refundido, la licencia urbanística sigue siendo un acto declarativo de derechos: adquirido el derecho al aprovechamiento urbanístico, la solicitud conforme a derecho de una licencia –ajustada a la ordenación urbanística y al aprovechamiento que corresponde al solicitante–, implica que “debe” necesariamente ser otorgada aquélla”.

Esta segunda posición doctrinal se encuentra recogida, entre otras, por la *Sentencia del Tribunal Supremo de 11 de junio de 1995*:

«[...] la licencia municipal, acto de control, no es constitutiva sino únicamente declarativa de un derecho preexistente del administrado que ya ha sido atribuido previamente por el ordenamiento urbanístico y por el Derecho Civil, remocionando límites y no transfiriendo facultades, por tanto, su concesión o denegación se ha de efectuar dentro de la más estricta legalidad [...]».

²¹ **DELGADO BARRIO, F.J.**, *La jurisprudencia a la luz del nuevo Texto refundido de la Ley del Suelo, Ponencia en las Jornadas sobre “Urbanismo II”, organizadas por el Consejo General del Poder Judicial y publicadas en Cuadernos de Derecho Judicial, Tomo XXVI, 1994, P. 144.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Por lo tanto, entendemos la licencia como un acto administrativo que se limita a verificar si concurren las condiciones previstas en el ordenamiento urbanístico, a fin de que puedan ejercitarse las facultades que integran el derecho de propiedad. Esta postura es refrendada por las siguientes sentencias entre otras: ***Sentencias del Tribunal Supremo de 30 de enero de 1990, 4 de abril de 1991, 20 de diciembre de 1991.***

Las STS de 21 de junio de 1997; de 8 de julio de 1989; de 13 de marzo de 1989, sintéticamente vienen a decir que:

“No son la licencias urbanísticas actos constitutivos o creadores de derechos, sino actos que permiten el ejercicio de un derecho preexistente previa comprobación por el órgano...”

“Una vez otorgada la licencia, ésta, en cuanto acto declarativo de derechos que es, no se ve ya afectada por la modificación del planeamiento que sirvió de base normativa para su emanación...”

Pero sin duda, ha sido el Tribunal Constitucional quien ha resuelto definitivamente el debate, manteniendo el carácter declarativo de la licencia, en su ***STC 61/1997***.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

“...hemos de situar la actividad edificatoria, en cuanto actividad final a la que han de incorporarse los propietarios de suelo tras la correspondiente urbanización, en el contexto del sistema que el legislador estatal ha diseñado como estatuto básico de la propiedad urbana, desde su competencia ex art. 149.1.1ª CE. En tal sentido, el acto de edificación implica la materialización sobre un determinado terreno –solar- del aprovechamiento urbanístico patrimonializado por el titular dominical de aquel, de tal manera que el acto autorizatorio de la licencia municipal no es sino el modo de control o intervención administrativa para fiscalizar si se ha producido la adquisición de dicha concreta facultad urbanística, cual es el “derecho a edificar”, cumpliendo así la licencia no sólo la finalidad de comprobar si la edificación proyectada se ajusta al plan y a la legislación urbanística sino también, como prescribe el art. 242.4, para las actuaciones asistemáticas si el aprovechamiento proyectado se ajusta al susceptible de apropiación.

No puede entenderse el precepto enjuiciado desconcertado del art. 33 TR LS. En cuanto éste dispone que “el otorgamiento de la licencia determinará la adquisición del derecho a edificar, siempre que el proyecto presentado fuera conforme con la ordenación urbanística aplicable.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Situado en este contexto legal, el art. 242.1 TR LS al exigir con carácter preceptivo la licencia para “todo acto de edificación” responde a la lógica interna de la regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de los derechos de la propiedad urbana (derecho a edificar), regulación que al Estado compete en virtud del art. 149.1.1ª CE.

Ello explica que el apartado 1, objeto de nuestro enjuiciamiento, alude exclusivamente a actos de edificación, y no a los restantes supuestos de usos del suelo y del subsuelo que, en cuanto no se ordenan directamente a materializar el aprovechamiento urbanístico, no pueden ampararse en el invocado título competencial del Estado”²²

D) Naturaleza jurídica de la licencia.

1- Especificidad.

La Licencia, es una autorización que permite ejercer efectivamente el derecho a edificar y solamente eso y no otra cosa distinta.

²² La negrita es mía.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El derecho a edificar en suelo propio es un derecho reconocido en abstracto, pero que, en la práctica, se ve sometido a las limitaciones que la propiedad del inmueble sufre en el ordenamiento urbanístico, al verse sometida a un régimen especial que ha dado lugar a que se la califique de propiedad estatutaria por una reiterada jurisprudencia. De ahí que las edificaciones se vean sometidas al trámite de la previa obtención de licencia (*Sentencia del Tribunal Supremo de 14-5-87, RJ 5516*)²³.

2- Carácter previo.

Se trata además de un acto de control preventivo²⁴, cuya naturaleza – como hemos dicho– es declarativa, pues no transfiere facultades, sino que remociona límites, por lo que su otorgamiento o denegación se ha de efectuar dentro de la más estricta legalidad.

²³ En similares términos –STS 9-7-86, RJ 5045–, el TS ha afirmado que, de conformidad con lo establecido en RSCL art. 1º y 5º, los ayuntamientos pueden ejercer una función de intervención en la actividad de sus administrados utilizando diversos medios, uno de ellos el sometimiento a previa licencia, la cual supone que la entidad local ejerce una fiscalización preventiva de la actuación que va a desarrollar el particular, para comprobar que no está en contradicción con los intereses generales, y consiguientemente puesto que el art. 348 CC concede al propietario el derecho de usar y disfrutar de su cosa sin más limitaciones que las establecidas por las leyes. Dentro de esas facultades se encuentra la de realizar obras y construcciones, y para llevar a cabo éstas se requiere la licencia, acto administrativo que no es creador de derechos, sino que se limita a otorgar autorización para ejecutar un acto permitido, puesto que constituye una de las atribuciones del propietario, comprobando previamente si el ejercicio de esta facultad dominical está ajustado a las disposiciones que protegen el interés público, como ha interpretado reiteradamente el TS (entre otras, TS 21-4-77, RJ 2643; 20-5-77, RJ 3221).

²⁴ La actividad municipal en el otorgamiento de licencias de edificación no puede limitarse a comprobar la documentación presentada con la solicitud, sino también la realidad de ésta. Si por ejemplo, la parcela real es menor de lo que se expresó en el proyecto y la rasante superior a la aplicación determina la nulidad de la licencia concedida (STS 21 de febrero 2000, RJ 1957)

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Este carácter previo permite que en caso de que la ordenación urbanística variase, permitiendo un distinto aprovechamiento a un mismo suelo, se podría reiterar la solicitud de licencia indefinidamente, como para solicitar la alteración de las características del acto proyectado²⁵.

E) Actos sujetos a licencia y Normativa autonómica y procedimiento

Cada comunidad autónoma contempla una enunciación de los actos sujetos a licencia en muchos casos similar en varias Leyes autonómicas²⁶, Ya el *artículo 242.1 de la LS de 1992* recogía un listado de tales actos, en consonancia con lo establecido por el *artículo 178.1 de la LS de 1976*. Sin embargo, los actos que aquí se contemplaban en su párrafo uno, eran especialmente los actos de edificación, pues en el resto de los supuestos del *artículo 242.2 LS de 1992* se relacionaban una serie de actos de “uso del suelo” como sujetos a previa licencia.

Las comunidades autónomas con competencias para legislar en materia urbanística como analizaremos pormenorizadamente más

²⁵ BAÑO LEÓN, J.M.: *Derecho urbanístico*, cit., P. 355-357, GARCÍA DE ENTERRÍA Y LUCIANO PAREJO, *Lecciones de Derecho*, cit., P. 651, IGLESIAS, F *Licencias*, cit., P. 176.

²⁶ CASTELAO RODRÍGUEZ, J.: *Manual de licencias urbanísticas*, Ed., La Ley, 2014 P.1195.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

adelante, regulan en sus respectivas leyes urbanísticas una enunciación de los actos sujetos a licencia. A modo de ejemplo y sin entrar a analizar cada normativa autonómica en materia de actos sujetos a licencias, al no ser objeto del presente trabajo, la comunidad de Madrid en el *Artículo 151.1 de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid* relaciona los actos sujetos a licencia en dicha comunidad autónoma:

“1. Están sujetos a licencia urbanística, en los términos de la presente Ley y sin perjuicio de las demás autorizaciones que sean procedentes con arreglo a la legislación sectorial aplicable, todos los actos de uso del suelo, construcción y edificación para la implantación y el desarrollo de actividades y, en particular, los siguientes:”

a) Las parcelaciones, segregaciones o cualesquiera otros actos de división de fincas o predios en cualquier clase de suelo, no incluidos en proyectos de reparcelación.

b) Las obras de edificación, así como las de construcción e implantación de instalaciones de toda clase de nueva planta.

c) Las obras de ampliación, reforma, modificación o rehabilitación de edificios, construcciones e instalaciones ya existentes cualquiera que sea su alcance, finalidad y destino.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- d) Las obras y los usos que hayan de realizarse con carácter provisional.*
- e) La demolición de las construcciones y los edificios, salvo los casos declarados de ruina física inminente.*
- f) La primera utilización y ocupación de los edificios e instalaciones en general.*
- g) El cambio objetivo, total o parcial, del uso de las construcciones, edificaciones e instalaciones.*
- h) Los movimientos de tierra y las obras de desmonte y explanación en cualquier clase de suelo.*
- i) La extracción de áridos y la explotación de canteras.*
- j) La acumulación de vertidos y el depósito de materiales ajenos a las características propias del paisaje natural que contribuyan al deterioro o degradación del mismo.*
- k) El cerramiento de fincas, muros y vallados.*
- l) La apertura de caminos, así como su modificación o pavimentación.*
- m) La ubicación de casas prefabricadas e instalaciones similares, provisionales o permanentes.*
- n) La instalación de invernaderos o instalaciones similares.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- ñ) La tala de masas arbóreas, de vegetación arbustiva o de árboles aislados que, por sus características, puedan afectar al paisaje o estén protegidos por la legislación sectorial correspondiente.*
- o) La colocación de carteles y vallas de propaganda visibles desde el la vía pública.*
- p) Las instalaciones que afecten al subsuelo.*
- q) La instalación de tendidos eléctricos, telefónicos u otros similares y la colocación de antenas o dispositivos de telecomunicaciones de cualquier clase.*
- r) La construcción de presas, obras de defensa y corrección de cauces públicos, vías públicas o privadas y, en general, cualquier tipo de obras o usos que afecten a la configuración del territorio.*
- s) Los actos de construcción, edificación e intervención consistente en ampliación, mejora, reforma, modificación o rehabilitación de las instalaciones existentes, en los aeropuertos y estaciones destinadas al transporte terrestre, salvo lo dispuesto por la legislación estatal.*
- t) Los demás actos que señalen los instrumentos de planeamiento urbanístico.*

En cuanto al procedimiento de otorgamiento de licencias antes de las autonomías, el procedimiento para otorgar licencias urbanísticas estaba recogido en el *Reglamento de Servicios de las Corporaciones Locales*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de 17 de junio de 1955, correspondiendo en la actualidad a las Comunidades Autónomas que han regulado en sus leyes urbanísticas autonómicas dicho procedimiento de otorgamiento de licencias y que no es objeto de estudio del presente trabajo.

7.- Conflicto de intereses

Tras la larga derivación idiosincrática del derecho urbanístico en sentido general que nos ha ocupado en los últimos apartados, podemos quizá adentrarnos mejor pertrechados en un campo más específico. El Derecho Urbanístico parte de una determinada realidad social a la que, en alguna forma, pretende reconfigurar o, en último extremo, fijar y sostener. *El artículo 3 del TRLS 2008* impone, en la simple función delimitadora de las Leyes, que:

“La ordenación territorial y la urbanística son funciones públicas no susceptibles de transacción que organizan y definen el uso del territorio y del suelo de acuerdo con el interés general, determinando las facultades y deberes del derecho de propiedad del suelo conforme al destino de éste. Esta determinación no confiere derecho a exigir indemnización, salvo en los casos expresamente

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

establecidos en las leyes.

El ejercicio de la potestad de ordenación territorial y urbanística deberá ser motivado, con expresión de los intereses generales a que sirve".²⁷

Afirmar apriorísticamente en nuestro tema que la ordenación territorial y urbanística obedece a unos *intereses generales* es rendir tributo a la vigencia de la garantía de la propiedad en el modelo constitucional del Estado social de derecho, pero podría carecer de sentido en nuestra sociedad individualista si consideramos al particular como titular de derechos subjetivos. La decisión administrativa relativa a la licencia urbanística otorgada a particulares, no podría ir más allá del derecho sustancial en discusión dentro de un procedimiento administrativo como lo era el subjetivo individual. Esto es, la decisión urbanística debía guardar lógica con la naturaleza del derecho subjetivo, entendiéndose entonces la decisión urbanística o licencia como un acto eminente subjetivo relacionado con los derechos individuales del interesado, en cuyo caso estaríamos defendiendo el interés individual de la licencia frente al general que proclama la propia Ley del suelo. Y es que dicha individualidad –a simple vista-, podría responder a la defensa de los derechos e intereses de los particulares con la finalidad de salvaguardar

²⁷ *La negrita es mía.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

los efectos irreparables de la actuación administrativa²⁸. Sin embargo, intentar operativamente una conceptualización de licencia urbanística bajo los conceptos individualistas, nos llevaría tener que aceptar que ella sería ante todo una manifestación unilateral, por regla general de voluntad, de quienes ejercen funciones administrativas urbanísticas, tendente a la producción de efectos jurídicos individuales y concretos en los derechos subjetivos del sujeto interesado en la actividad urbanística.

Pretender oponer el interés general, se alejaría de la perspectiva de la función social del derecho de propiedad. Siguiendo esta línea, el más destacado constructor de las bases para la construcción de un derecho administrativo marcado por tendencias sociales y no estrictamente individualista fue el profesor **LEÓN DUGUIT**, quien a partir de la teoría de los servicios públicos estructuró las bases del derecho social – adquiriendo matices *iusnaturalistas* sobre un posible conflicto de intereses-, que consideramos acertado exponer para adentrarnos en la tónica de este apartado:

“La doctrina individualista no puede admitirse, a nuestro juicio, porque reposa sobre una afirmación a priori e hipotética. Se afirma,

²⁸ **BLANQUER CRIADO, D.:** *Introducción al Derecho administrativo, Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1998, P 177-184.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

en efecto, que el hombre considerado como un ser aislado retirado de todos los hombres, se halla investido de ciertas prerrogativas, de ciertos derechos que le pertenecen por el solo hecho de ser hombre, “a causa de la eminente dignidad de la persona”, según la expresión de Henri Michel. Y esta es una afirmación puramente gratuita. El hombre natural, aislado, nacido en condiciones de absoluta libertad e independencia, respecto de los demás hombres, y en posesión de derecho fundados en esta misma libertad, en esta independencia misma, es una abstracción sin realidad alguna. De hecho, el hombre nace ya miembro de una colectividad, ha vivido siempre en sociedad, y no puede vivir más que en sociedad, y el punto de partida de toda doctrina sobre el fundamento del derecho, aunque sea, como debe ser, el hombre natural, no es el de ser aislado y libre de los filósofos del siglo XVIII, sino el individuo ligado, desde su nacimiento, con los lazos de solidaridad social. Lo que se debe, pues, afirmar, no es que los hombres nacen libres e iguales en derechos, sino más bien que nacen miembros de una colectividad y sujetos, por este solo hecho, a todas las obligaciones que implican el mantenimiento y el desenvolvimiento de la vida colectiva”.

A resultas de ello, la licencia se caracteriza por constituir una impresionante técnica de intervención administrativa frente a los

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

derechos subjetivos de los asociados, y ello mediante la aplicación de reglas limitativas, restrictivas, y vinculantes, contenidas en las reglas urbanísticas y de ordenación del territorio, para salvaguardar los intereses de la generalidad²⁹.

Así con todo y por contener la licencia urbanística decisiones que trascienden al ámbito de la generalidad de la población, esta caracterización fundamental de la licencia incita a concebirla como un asunto de interés público y no exclusivamente como un tema relativo al estrecho ámbito de los derechos subjetivos.

Quizás convenga notar, y esta observación resulta realmente importante, que la licencia, como es bien sabido, es un acto de control previo³⁰ de la adecuación del proyecto de obra o actividad peticionados al ordenamiento urbanístico vigente en ese momento, y por ello la suspensión del otorgamiento de licencias constituye simplemente una medida cautelar³¹. El fin de dicha medida cautelar, es asegurar la efectividad del planeamiento futuro de inmediata previsión, lográndose así impedir usos o aprovechamientos de suelo, incompatibles con la

²⁹ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E**, *Los principios de la organización del urbanismo*, 1987, Madrid, Centro de estudios constitucionales, RAP n.º. 85, 1978 P. 302-305. *La función pública del urbanismo implica una ruptura histórica de los derechos subjetivos frente a la administración pública, en cuanto la decisión sobre el uso del suelo y el ejercicio del concepto de propiedad ya no pueden entenderse incluidos entre los derechos subjetivos individuales, sino en cabeza de la administración por razones de interés general.*

³⁰ STS 4 de junio 1996 (RJ 1996/5137).

³¹ STS 18 de diciembre de 1990 (RJ 1990/9984).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

nueva ordenación, produciéndose la suspensión del trámite procedimental de otorgamiento de licencias para posibilitar la viabilidad del nuevo Plan.

Pero la satisfacción del interés público –ínsito al concepto mismo del derecho administrativo-, ha de ser armonizada con las garantías debidas al administrado, plasmadas sobre todo en el principio de seguridad jurídica, del que ha ejercitado lícitamente sus derechos con el consiguiente desembolso económico en base a unas legítimas expectativas.

A resultas de ello la figura de la suspensión; la propia facultad de suspender el otorgamiento de las licencias urbanas, supone una evidente e importante restricción en la materialización de los derechos urbanísticos de que disponen los titulares de los suelos afectados por esa medida cautelar administrativa. Dicha medida, de manera –ahora sí-, muy específica, tiene como finalidad esencial, la propia de procurar la satisfacción del interés público prevalente, derivada de *“la más adecuada y fácil ejecución de inminentes nuevos planeamientos o su*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

modificación, los titulares del suelo afectado actuaciones de signo contrario a las determinaciones del nuevo planeamiento”³².

Lo que es necesario retener, por tanto, es que el interés general prevalece sobre frente al individual³³, el cual no desaparece, sino que debe, en todo momento que entre en conflicto con el interés general, ceder el espacio suficiente para que éste sea prevalente en procura de la estabilidad del sistema, lo cual implica que la garantía de la propiedad esté sujeta de manera irreversible a este contexto doctrina imperativo y determinante.

Pero tal prevalencia del interés público ha de ir coordinada, dentro de lo posible, con la justa satisfacción de los derechos o intereses de los particulares y de ahí los condicionamientos temporales y de índole finalística, impuestos por cierta normativa urbanística³⁴, “*que ha de ser*

³² Extracto del Fundamento jurídico 2º de la STS 1 de julio de 1996 (RJ 1996/6126).

³³ Consultar, entre otras, la STS 12 de diciembre de 2007 (RJ 2008/1871), donde se procede a la suspensión del acto administrativo recurrido por (Fundamento jurídico 3º B), “**La segunda, porque en la comparación de intereses que toda decisión sobre medidas cautelares exige (artículo 130.2 de la LJCA 29/98), debe prevalecer el interés público de la defensa de una zona establecida por la Ley para la protección del demanio público marítimo-terrestre frente al puro interés privado de un particular que desea edificar en ese terreno. Pues debe tenerse presente que ni la Comunidad Autónoma de Murcia ni el Ayuntamiento de Cartagena han precisado cual es (si es que existe) el interés público que puede seguirse de la construcción e instalación del restaurante y oficina cuestionados**”.

³⁴ Normativa Urbanística a colación –entre otra-: El artículo 27.1 de la Ley del Suelo de 9 abril 1976 (RCL 1976\1192 y ApNDL 13889), y los artículos 117 y 122 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978\1965 y ApNDL 13921), con la modificación efectuada en el artículo 8.1.3 y 4 del Real Decreto-ley 16/1981, de 16 octubre (RCL 1981\2519 y ApNDL 13944), permiten que con el fin de estudiar la formación o reforma de Planes Generales Municipales, Normas Subsidiarias de Planeamiento, Planes Parciales, Especiales o Estudios de Detalle, los órganos competentes para su aprobación inicial y provisional podrán acordar la suspensión

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

*rigurosamente observada, con interpretación restrictiva sobre la posibilidad legal de la adopción de tal medida cautelar, al suponer en definitiva, una excepción al carácter reglado del otorgamiento de licencias adecuadas y conformes a la legislación vigente en el momento de su otorgamiento, o en su caso, en el de su solicitud*³⁵.

En la práctica Jurisprudencial –del Tribunal Supremo–, se ha venido resolviendo el carácter estimatorio o denegatorio de la medida cautelar de suspensión atendiendo a la correlativa ponderación de intereses³⁶, de la siguiente manera³⁷:

del otorgamiento de licencias de parcelación, edificación, y demolición en áreas determinadas, extinguiéndose, en todo caso tal suspensión en el plazo de un año, no pudiendo acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años por idéntica finalidad.

³⁵ Extracto del Fundamento jurídico 2º de la STS 1 de julio de 1996 (RJ 1996/6126).

³⁶ En el Fundamento jurídico Segundo de la STS 13 de abril de 2007 (RJ 2007/3296), también se efectúa la correspondiente ponderación de intereses en el sentido que sigue: **“El perjuicio derivado de la suspensión cautelar para terceros de buena fe, como puede ser la titular de la licencia, tiene que ser ponderado, como establece el artículo 130.2 de la Ley Jurisdiccional (RCL 1998, 1741) , con la pérdida de la finalidad del proceso, que ha sido la razón de accederse a tal medida provisional por la Sala de instancia mediante un juicio que ha quedado perfectamente reflejado en la resolución dictada por dicha Sala”**. Y en la STS de 22 de diciembre de 2005 (RJ 2006/3605), “En su segundo motivo de casación, articulado al amparo del artículo 88.1.d) de la LJCA, el Concello recurrente alega la infracción del artículo 130.1 de la misma Ley, en relación con los artículos 56, 94 y 111.1 de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre (RCL 1992, 2512, 2775 y RCL 1993, 246) , de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común (LRJ-PAC), así como 4.1.e), 51 y 113.3 de la Ley Reguladora de las Bases de Régimen Local (RCL 1985, 799, 1372) (LBRL), vulnerando la exigencia legal de la inmediata ejecutividad de los actos administrativos, lo cual requiere una ponderación de los intereses confrontados que la Sala de instancia no ha realizado, y que, en todo caso, se habría realizado vulnerando una reiterada jurisprudencia del Tribunal Supremo para los supuestos en que el acto impugnado es una licencia de obras; supuestos, según se expresa, en los que prevalece la no suspensión de la licencia por el interés público que conlleva y el interés particular que la licencia implica (FJ 4º)”(...)”En cuanto al recurso de casación interpuesto por la entidad titular de la licencia recurrida interesa señalar que se basa en un único motivo, formulado al amparo del apartado d) del artículo 88 de la Ley de esta Jurisdicción (RCL 1998, 1741) , por entender que el auto recurrido incurre en infracción del ordenamiento jurisdiccional, en particular el artículo 130

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

“... la Sala ha resuelto en virtud de lo establecido en el apartado 2 del artículo 130 de la Ley de esta Jurisdicción, y así, al llevar a cabo la imprescindible ponderación de los intereses en conflicto, llega a la conclusión de que la perturbación para el interés general es tan grave que justifica por sí sola la denegación de dicha medida³⁸, a lo que se suma la debilidad de los argumentos para sostener la recurrente su pretensión de fondo, y por ello razona en el segundo de los autos recurridos « que la denegación de las medidas cautelares interesadas no sólo se basó en la falta de apariencia de buen derecho sino también, y junto con ella, en la grave perturbación que acarrearía la adopción de aquéllas para los intereses generales que se especifican en el auto ».

(...) también ha de reconocerse, en contra de lo que sostiene, que de accederse a aquélla se produciría una perturbación grave de los

de dicha Ley y Jurisprudencia que lo interpreta. Alega, en definitiva, la incorrecta ponderación de intereses realizada por la Sala de instancia, al reconocer la prevalencia del interés público vinculado a las pretensiones de la parte actora frente a los intereses particulares, e incluso frente a los intereses del Ayuntamiento, aduciendo al efecto determinada jurisprudencia (FJ 5º). STS 14 de junio de 2005 (RJ 2005/9057) “... la obligación de resolver todas las cuestiones objeto de debate; preceptos que deben, en el supuesto de autos, ponerse en relación con el 130 de la LJCA, que exige una valoración circunstanciada de los intereses en conflicto, la cual, según se expresa, no ha existido en el supuesto de autos, sin que, por otra parte, y, en concreto, se haya respondido a la alegación del Concello recurrente, al oponerse a la medida cautelar solicitada, referente a la perturbación grave que supone la suspensión de la licencia en relación con el planeamiento urbanístico y para la entidad titular de la misma. La incongruencia denunciada implica también la del artículo 24.1 CE” (FJ 3º).

³⁷ Fundamento de derecho quinto, de la Sentencia del Tribunal Supremo, de 25 de mayo de 2011 (RJ 2011/4717).

³⁸ La negrita es nuestra.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

intereses generales e, incluso, de terceros. Por lo que en la ponderación de unos y otros han de prevalecer estos últimos frente a los de la recurrente. Y es que, al interés general de que no se efectúen actividades que no cuenten con las oportunas autorizaciones, se une en el presente caso el interés en la protección ambiental en una materia, la relativa al vertido de residuos, en la que la normativa comunitaria ha establecido un régimen concreto para su eliminación mediante su depósito en vertederos, y cuyas exigencias, junto con la existencia de vertederos incontrolados, justificaron la adopción del Real Decreto (RCL 2002, 280) que incorpora al derecho interno la Directiva 1999/31 (LCEur 1999, 1751) /CE, siendo evidente el interés público en el estricto cumplimiento de tal normativa en esta materia ciertamente sensible”.

Y en este sentido, se adentra a explicar -siguiendo la tónica de las medidas cautelares-, la **Sentencia 10 de abril de 2008** (RJ 2008/2037)³⁹, que además:

“El sistema de medidas cautelares de la LJCA se fundamenta en un presupuesto claro y evidente: la existencia del periculum in mora. En el artículo 130.1, inciso segundo, se señala que “la medida cautelar

³⁹ Fundamento jurídico cuarto de la STS 10 de abril de 1008 (RJ 2008/2037).

podrá acordarse únicamente cuando la ejecución del acto o la aplicación de la disposición pudieran hacer perder su finalidad legítima al recurso". Mas, tal presupuesto se complementa, como contrapeso o parámetro de contención del anterior criterio, con el que exige, al mismo tiempo, una detallada valoración o ponderación del interés general o de tercero. En concreto, en el artículo 130.2 se señala que, no obstante la concurrencia del periculum in mora, "la medida cautelar podrá denegarse cuando de ésta pudiera seguirse perturbación grave de los intereses generales o de tercero".

Igualmente es cierto que como aportación jurisprudencial –y no obstante la ausencia de soporte normativo expreso en los preceptos de referencia– sigue contando con singular relevancia la doctrina de la apariencia de buen derecho (fumus boni iuris), la cual permite (1) en un marco de provisionalidad (2) dentro del limitado ámbito de la pieza de medidas cautelares, y (3) sin prejuzgar lo que en su día declare la sentencia definitiva, proceder a valorar la solidez de los fundamentos jurídicos de la pretensión, si quiera a los meros fines de la tutela cautelar.

Por último, hemos de añadir que, desde una perspectiva procedimental la LJCA apuesta decididamente por la motivación de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

*la medida cautelar, consecuencia de la previa ponderación de los intereses en conflicto; así, en el artículo 130.1.1º exige para su adopción la "previa valoración circunstanciada de todos los intereses en conflicto"; expresión que reitera en el artículo 130.2 in fine, al exigir también una ponderación "en forma circunstanciada" de los citados intereses generales o de tercero*⁴⁰.

En relación con la denunciada exigencia de motivación, la **STC 6/2002 de 14 de enero (RTC 2002/6)** añade que dicha obligación no es sólo impuesta a los órganos judiciales por el *artículo 120.3 CE*, sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24.1 CE, que *"únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamentan la decisión"*. A ello hay que añadir la concreción de tal aspecto de la **STC 301/2000 de 13 de noviembre (RTC 2000/301)** de que *"el deber de motivación de las resoluciones judiciales no autoriza a exigir un razonamiento jurídico*

⁴⁰ Fundamento jurídico cuarto de la STS 10 de abril de 2008 (RJ 2008/2037). La negrita es mía.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

exhaustivo y pormenorizado de todos los aspectos y perspectivas que las partes puedan tener de la cuestión que se decide, sino que deben considerarse suficientemente motivadas aquellas resoluciones judiciales que vengan apoyadas en razones que permitan conocer cuáles hayan sido los criterios jurídicos fundamentadores de la decisión, es decir, la "ratio decidendi" que ha determinado aquélla".

Aparte, conviene notar que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela judicial efectiva, pues, como afirma la **STS 14 de junio de 2005 (RJ 2005/9057)**:

“... que no toda falta de respuesta a las cuestiones planteadas por las partes produce una vulneración del derecho a la tutela efectiva» pues resulta «preciso ponderar las circunstancias concurrentes en cada caso para determinar, primero, si la cuestión fue suscitada realmente en el momento oportuno... y, segundo, si el silencio de la resolución judicial representa una auténtica lesión del derecho reconocido en el art. 24.1 CE o si, por el contrario, puede interpretarse razonablemente como una desestimación tácita que satisface las exigencias de la tutela judicial efectiva». En consecuencia, se insiste en que «debe distinguirse entre lo que son

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

meras alegaciones o argumentaciones aportadas por las partes en defensa de sus pretensiones», sin que las primeras requieran «una respuesta explícita y pormenorizada»⁴¹, mientras que, por el contrario, las pretensiones sí exigen «de respuesta congruente... sin más excepción que la de una desestimación tácita de la pretensión, de modo que del conjunto de razonamientos de la decisión pueda deducirse». Y, a todo lo anterior, habremos de añadir que «la incongruencia omisiva es un quebrantamiento de forma que sólo determina vulneración del art. 24.1 CE (RCL 1978, 2836) si provoca la indefensión de alguno de los justiciables» (extractado de la STC 8/2004, de 9 de febrero [RTC 2004, 8])⁴².

Lo que este concepto de la prevalencia del interés general quiere significar, no es difícil de comprender; la hermenéutica no nos sitúa ante un complejo problema intelectual precisamente en el mencionado conflicto. No se pueden defender intereses y derechos de los ciudadanos⁴³, sino más que con un régimen jurídico y de principios de clara estirpe constitucional. Y aquí es donde adquiere significado la

⁴¹ La negrita es mía.

⁴² Fundamento jurídico 4º de STS 14 de junio de 2005 (RJ 2005/9057).

⁴³ Este interés particular, no solo implica a los ciudadanos, sino también puede referirse a los intereses del Ayuntamiento, donde seguirá prevaleciendo el interés general. Así se especifica en la STS 14 de junio de 2005 (RJ 2005/9057) (FJ 2º), que dice: “(...) A tenor de lo indicado hay que reconocer la prevalencia del interés público dirigido a evitar la consagración de la situación descrita, frente a los intereses particulares de orden estrictamente económico e incluso frente a los intereses del Ayuntamiento vinculados a unos otorgamientos de licencia efectuados en las condiciones antes referidas” (FJ 2º).”.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

tutela judicial efectiva, proclamada en nuestra Constitución en el *artículo 24.1 CE*.

En este sentido, en la **STC 6/2002 de 14 de enero (RTC 2002/6)**, se señala que *“la obligación de motivar las Sentencias no es sólo una obligación impuesta a los órganos judiciales por el artículo 120.3 CE, sino también, y principalmente, un derecho de los intervinientes en el proceso que forma parte del derecho fundamental a la tutela judicial efectiva proclamado por el artículo 24.1 CE, que únicamente se satisface si la resolución judicial, de modo explícito o implícito, contiene los elementos de juicio suficientes para que el destinatario y, eventualmente, los órganos encargados de revisar sus decisiones puedan conocer cuáles han sido los criterios jurídicos que fundamenta la decisión. Es por lo tanto –y sobre todo–, una garantía esencial para el justiciable mediante el cual es posible comprobar que la decisión judicial es consecuencia razonada del ordenamiento jurídico y no el fruto de la arbitrariedad”⁴⁴.*

⁴⁴ Proclamado de esta manera en la STS 20 de abril de 2008 (RJ 2008/2037); En conclusión, una Sentencia que no dé respuesta a las cuestiones planteadas en el proceso, o de cuyo contenido no puedan extraerse cuáles son las razones próximas o remotas que justifican aquélla, es una decisión judicial que no sólo viola la Ley, sino que vulnera el derecho a la tutela judicial efectiva SSTC 13/1987, de 5 de febrero [RTC 1987, 13] , F. 3; 56/1987, de 14 de mayo [RTC 1987, 56] , F. 3; 14/1991, de 28 de enero SIC [RTC 1991, 14] , F. 2; 122/1991, de 3 de junio, F. 2; 165/1993, de 18 de mayo, F. 4; 122/1994, de 25 de abril, F. 5; 5/1995, de 10 de enero, F. 3; 115/1996, de 25 de junio, F. 2, 79/1996, de 20 de mayo [RTC 1996, 79] , F. 3; 50/1997, de 18 de marzo SIC [RTC 1997, 50] , F. 4 y 139/2000, de 29 de mayo [RTC 2000, 139] , F. 4).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La cuestión debe ser más matizada, sin embargo. La Administración no cuenta con una autonomía de actuación completa en esta materia. Su actuación está determinada por los postulados de derecho, la legalidad, y la articulación de los derechos fundamentales –tanto del propietario como de la comunidad-, bajo criterios de ponderación, proporcionalidad, igualdad⁴⁵ y, sobre todo, interdicción a cualquier posibilidad de arbitrariedad. De no ser así, estaríamos ante la postulación del abuso del derecho y las vías de hecho lesivas y desfiguradoras, todas ellas, del concepto mismo de la seguridad jurídica del Derecho Urbanístico en sentido estricto. Lo que en cualquier caso nos interesa notar, ya con carácter general, es que el Tribunal o el Juez ponderará de forma circunstanciada los intereses generales o de tercero para que no genere perturbación grave de tales intereses, y ello en relación con el nuevo Régimen de medidas cautelares –ya no sólo limitado a la suspensión-, instaurado por *la Ley 29/1998, de 13 de julio (RCL 1998/1741), Reguladora de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa*. La exégesis del precepto conduce a las siguientes conclusiones⁴⁶:

⁴⁵ Para **RODRÍGUEZ-ARANA, J.**, “del propio interés público deriva un principio de igualdad que determina que alcance a todos los afectados por la medida, y cuya manifestación es su retroactividad”; *La suspensión del otorgamiento de las licencias de urbanismo: una aproximación histórica y jurisprudencial*, en RJDU, núm. 102, 1987, P. 19. Sin embargo con relación a Rodríguez-Arana, entiende **JUAN BARREDA BARBERÁ**, que “la citada retroactividad, concebida como la aplicación de la suspensión a las solicitudes presentadas con anterioridad a la misma, no es tal, sino tan sólo la consecuencia natural del juego de la teoría sobre la normativa aplicable al otorgamiento de las licencias”.

⁴⁶ Conclusiones extraídas de la STS 14 de junio de 2005 (RJ 2005/9057), Fundamento jurídico 6º).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

“a) La adopción de la medida, exige de modo ineludible, que el recurso pueda perder su finalidad legítima, lo que significa que, de ejecutarse el acto, se crearían situaciones jurídicas irreversibles haciendo ineficaz la sentencia que se dicte e imposibilitando el cumplimiento de la misma en sus propios términos, con merma del principio de identidad, en el caso de estimarse el recurso;

b) Aun concurriendo el anterior presupuesto, puede denegarse la medida cautelar, siempre que se aprecie perturbación grave de los intereses generales o de tercero, lo que obliga a efectuar siempre un juicio comparativo de todos los intereses en juego, concediendo especial relevancia, a la hora de decidir, a la mayor perturbación que la medida cause al interés general o al de un tercero afectado por la eficacia del acto impugnado; y,

c) En todo caso el juicio de ponderación que al efecto ha de realizar el Órgano jurisdiccional debe atender a las circunstancias particulares de cada situación, y exige una motivación acorde con el proceso lógico efectuado para justificar la adopción o no de la medida cautelar solicitada”.

Se trata pues, en definitiva, de la idea misma de prevalencia del interés público. La suspensión de la ejecución de un Plan futuro de Ordenación incide en una disposición de carácter general en que el interés público

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

está más acentuado que si de un acto singular se tratase y por ello, las consecuencias conllevarían la producción de unos daños o perjuicios, no sólo imposibles o difíciles de reparar, sino de tal entidad que acabarían afectando a cada uno de los intereses particulares y por consiguiente, a toda la comunidad en general y cuya solución sería devastadora para la estabilidad del Ordenamiento Urbanístico.

No cabe olvidarse que el Derecho Urbanístico es un derecho vinculado a propósitos sociales y comunitarios que comprometen además la actividad pública del Estado y la problemática de la organización del territorio. Por ello la preservación y el respeto de los derechos colectivos e intereses de la sociedad, garantizan al derecho de propiedad una convivencia equilibrada y ponderada –acorde con aquel principio de equidistribución de beneficios y cargas.

Asimismo, el concepto de interés general engloba una serie de fundamentos sociales, políticos, culturales, ecológicos y económicos que, de no ser salvaguardados por la prevalencia del interés general, se vería franqueado lo concerniente a sus límites sobre los propósitos integradores de los fenómenos urbano y territorial para efectos de interés general en sentido estricto. Porque es a través del Derecho Urbanístico donde los fundamentos enunciados adquieren una visión

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

amplia e integradora de todos los componentes del fenómeno citado.

Es además, a la luz de la prevalencia del interés general frente al particular, donde la función pública del urbanismo, y donde la normativa territorial *del ius aedificandi* adquieren significado, pues la licencia urbanística es ante todo un asunto de interés público y no estrictamente un tema relativo al ámbito de los derechos subjetivos. Pues ella es en consecuencia, referente de la población involucrada en el proyecto que afecta a los bienes jurídicos protegidos y de interés directo de esa población. Ello nos reconduce, desde la teoría del derecho administrativo en sentido estricto, a la concepción de una decisión administrativa autorizante, en sentido positivo -o negativo, si se trata de la correlativa suspensión de licencia-; que rompe los esquemas tradicionales del acto administrativo estrictamente individual o subjetivo, en cuanto contiene decisiones que trascienden al ámbito de la generalidad de la población y le crean a ésta situaciones jurídicas que no pueden ser desconocidas, en aras de una simple apreciación individualista de los derechos involucrados.

8.- Especial referencia a la Jurisprudencia del Tribunal Europeo de Derechos Humanos.

El Tribunal Europeo de Derechos Humanos (en adelante TEDH), también se ha pronunciado en multitud de ocasiones respecto al Derecho de propiedad, siendo reseñables las Siguietes Sentencias, entre otras muchas:

- En la ***Sentencia Marckx*** -de 13 junio 1979- reconoce el derecho de - uso y disfrute de los bienes y el respeto al derecho fundamental de la propiedad.

-En la ***Sentencia*** relativa al asunto sobre el ex Rey de Grecia y otros miembros de su familia contra la propia Grecia -de 23 noviembre 2000-, el Tribunal defendió la protección de este derecho incluso en contra de las disposiciones de derecho interno.

-En la ***Sentencia Belvedere Alberghiera S.R.L.*** contra Italia de fecha de 30 mayo 2000, corrige la jurisprudencia italiana que permitía la expropiación indirecta, en el sentido de que debe basarse directamente en la Ley.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

-En la *Sentencia de 1 marzo 2001*, en el caso *Malama* contra Grecia, el Tribunal reiteró la necesidad de que se respete el principio de proporcionalidad entre la necesidad de protección de la propiedad privada y las razones de interés general para restringirla.

También el TEDH, se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca de la legalidad y compatibilidad de las medidas e instrumentos de planificación y moratorias urbanísticas adoptadas por países miembros del Consejo de Europa con el Derecho al respeto de los bienes previsto en el Artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos humanos.

Ejemplos de pronunciamiento destacados, al hilo de la figura objeto de estudio en el presente trabajo⁴⁷; sobre todo en el entorno de los países nórdicos el caso *Otto Björklund y Otros c. Finlandia* de 12 de abril de 2007 *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, de 23 de septiembre de 1982).

En el caso *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, de 23 de septiembre de 1982, el gobierno civil decidió que algunas propiedades (edificio y suelo) en el centro de Estocolmo eran necesarias para el desarrollo

⁴⁷ **BOUAZZA ARIÑO, O.** *Notas de Jurisprudencia del TEDH. Revista de Administración Pública*, núm. 175, Madrid, enero-abril (2008), P. 301-320

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

urbanístico y estableció dos tipos de medidas: los permisos de expropiación (lo que permitía expropiar una propiedad), y la prohibición de la construcción (que impedía cualquier construcción de ningún tipo). Los permisos de expropiación y la prohibición de la construcción en el terreno afectado habían cernido sobre ellos durante muchos años sin ser implementado. Una de las propiedades estaba sujeta a un permiso de expropiación de un total de 23 años y la prohibición de la construcción durante 25 años. Otra propiedad fue objeto de una expropiación a un permiso de 8 años y con una prohibición de la construcción de 12 años. Durante el tiempo en que estas medidas estuvieron en vigor, se hizo más difícil vender las propiedades. Las propiedades fueron levantadas con el tiempo debido a un cambio en el planeamiento urbanístico. Los propietarios plantearon ante el TEDH en relación con el Artículo 1 del protocolo nº. 1 que no habían recibido ninguna indemnización por el tiempo en que sus propiedades se habían visto afectadas por este tipo de medidas.

La primera cuestión planteada ante el TEDH era si había alguna interferencia con la propiedad en su conjunto, en el sentido del artículo 1. El gobierno sueco alegó que los permisos de expropiación y la prohibición de la construcción eran simplemente una parte intrínseca de la planificación urbana, y no ponían en peligro el derecho al disfrute

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

pacífico de sus posesiones, argumento que fue rechazado por el TEDH argumentado que aunque el Derecho de propiedad se mantuvo intacta, en la practica la posibilidad de ejercer el Derecho de propiedad se redujo en de forma significativa. El Tribunal también matizó, que en virtud de los permisos de expropiación, los demandantes vieron su derecho de propiedad reducido a un precario y revocable. El Tribunal entendió que los permisos de expropiación y la prohibición de la construcción “afectaban a la esencia misma de la propiedad” debido a las limitaciones que imponía al ejercicio de los derechos de un propietario.

El TEDH pasó a determinar si la interferencia en el Derecho de propiedad suponía una violación del artículo 1 que comprende tres reglas; la primera regla que es de carácter general, enuncia el principio de respeto de los bienes. La segunda regla cubre la privación de la propiedad y la somete a ciertas condiciones. La tercera regla reconoce que los Estados tienen derecho, entre otras cosas, a controlar el uso de los bienes de acuerdo con el interés general, mediante la aplicación de las leyes que estime necesarias. La Corte empezó por examinar si se podía estimar que los demandantes habían sido privados de sus posesiones, llegando el tribunal a la conclusión de que no hubo expropiación, o privación de la propiedad, pues a pesar de que se había

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

vuelto más difícil transmitir las propiedades a causa de las medidas en cuestión, los demandantes podían proceder a la transmisión. Por tanto al no existir desapropiación la segunda regla no era aplicable.

En cuanto a la tercera regla el Tribunal sostuvo que esta se aplica a las prohibiciones en la construcción, que supuso el control del uso de la propiedad. Sin embargo el Tribunal concluyó que los permisos de expropiación no tenían la intención de controlar o limitar el uso de la propiedad, tenían que ser considerados con la primera regla, porque no eran las privaciones de la propiedad, ni se destinan a controlar el uso de la propiedad. Declara el Tribunal que debe determinarse si ha existido un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los Derechos Fundamentales del individuo. La búsqueda de este equilibrio es inherente a la totalidad de la Convención y también se refleja en la estructura del artículo 1.⁴⁸.

Aplicando este criterio el TEDH, consideró que el equilibrio justo había sido alterado en ese caso. En otra importante declaración de principios, que será citada una y otra vez en sus Sentencias el Tribunal declaró:

⁴⁸ Véase también *Wiesinger c. Austria* Sentencia de 30 de Octubre de 1991, Serie A, n°. 213; (1993) 16 EHRR 258, y *Santos Monasterios contra Grecia*, Sentencia de 9 de Diciembre de 1994, Serie A, N°301-A

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Se combinan de esta manera, las dos series de medidas creando una situación el equilibrio justo que debe ser alcanzado entre la protección del derecho a la propiedad y la exigencia del interés general: la finca Sporrong y Lönnroth pertenecía a un único propietario y el exceso de carga que este debía soportar podría haber sido prestado legítimamente solo en el caso de que hubieran tenido la posibilidad de solicitar una reducción de los plazos o de reclamar una indemnización. Sin embargo en el momento pertinente la legislación sueca excluía ambas posibilidades. Por lo tanto, es necesario considerar que en cualquier interferencia con la propiedad exista un justo equilibrio entre la protección del Derecho a la propiedad y la exigencia del interés general. La Sentencia *Sporrong* es por tanto en la que el TEDH identifica las tres reglas y el modo de aplicarlas. La regla general establecida en el primer apartado del protocolo I-1, “toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes” (*general right of peaceful enjoyment*), permite la creación, a través de su interpretación casuística de un juicio general de proporcionalidad o de ponderación contra el que cualquier interferencia deba ser justificada, sirve en palabras de *Sochatcki* como una categoría general “*catch all*”, que todo lo engloba cuando las otras dos partes del precepto son inaplicables, este fue el caso de *Spörrong* en el que no había existido una expropiación como tal, sino una demora en el ejercicio de la misma, por lo que la violación radicaba en que los

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

efectos de esta demora habían contribuido a mermar el disfrute pacífico de las mismas provocado por el grado de incertidumbre permanente que la ausencia de perfección del procedimiento expropiatorio y de la congelación de los permisos y licencias de construcción habían generado, de forma que no tanto la acción reguladora sin la omisión activa (*non-action*) habían intervenido en el disfrute pacífico de la propiedad.

En el caso *Otto Björklund y Otros c. Finlandia*, de 12 de abril de 2007 los demandantes alegaban una violación de su derecho al respeto de los bienes previsto en el artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos Humanos, al haberse visto su propiedad afectada por una moratoria de varias décadas y una vez levantada la misma clasificarse la zona en la que estaba ubicada su propiedad como “área de ocio y conservación”, siendo necesaria una licencia excepcional para poder edificar. La argumentación principal del TEDH que lo inadmite, es que los demandantes, a diferencia de los demandantes en la sentencia *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, de 23 de septiembre de 1982, en la que se plantea un supuesto de hecho similar, en ningún momento han tenido una expectativa legítima de construir, según las normas urbanísticas que regían el control del uso de su propiedad. En efecto, tras la aprobación en 1958 del plan urbanístico de la ciudad, en 1961 la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Administración prohibiría construir hasta que no se establecieran unas condiciones urbanísticas adecuadas (alcantarillado, viales, etc.). Al prever, además, la posibilidad de incluir una zona más amplia en el ámbito de aplicación del plan, se optó por la anulación del aprobado en 1958 y, consiguientemente, una moratoria de construcción hasta la aprobación del nuevo instrumento urbanístico (que se renovaría hasta 1994). Si se tiene en cuenta que la Ley finlandesa de Edificación establece que no se puede construir en aquellas zonas en las que no hay un plan urbanístico aprobado (a no ser que se excepcione esta regla, siempre que ello no afecte negativamente al sistema territorial), no cabe duda alguna de que los demandantes no tenían una expectativa legítima de hacer uso de derecho edificatorio alguno. El Tribunal subrayará, además, que es indispensable que se regule el uso del suelo por un sistema de planificación cuidadoso y detallado y constata, en este sentido, que las prohibiciones de construir y la delimitación del contenido del derecho de propiedad perseguían un interés general: asegurar un futuro planeamiento en la zona. En virtud de todo ello, y teniendo en consideración el amplio margen de apreciación que se otorga a los Estados en materia de urbanismo, el Tribunal concluye que no parece que se haya violado el derecho al respeto de los bienes (art. 1 del Protocolo adicional al Convenio).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Es preciso hacer mención también al informe *Auken* aprobado por el Parlamento Europeo el día 11 de febrero de 2009⁴⁹ sobre el impacto de la urbanización extensiva en España en los derechos individuales de los ciudadanos europeos, el medio ambiente y la aplicación de la legislación europea se llega tras los considerandos a las siguientes peticiones:

“1.- Pide al Gobierno de España y de las comunidades autónomas implicadas a que lleven a cabo una profunda revisión de toda la legislación que afecta a los derechos de los propietarios particulares de bienes como resultado de una urbanización masiva, con objeto de poner fin a los abusos de los derechos y las obligaciones consagrados en el Tratado CE, en la Carta de los Derechos Fundamentales, en el CEDH y en las directivas europeas pertinentes, así como en otros convenios de los que la UE forma parte;

2.- Pide a las autoridades españolas que se deroguen todas las figuras legales que favorecen la especulación, tales como el agente urbanizador;

⁴⁹ Texto íntegro del informe en <http://www.europarl.europa.eu/sides/getDoc.do?pubRef=-//EP//TEXT+REPORT+A6-2009-0082+0+DOC+XML+V0//ES>
La negrita es mía.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3.- Considera que las autoridades regionales competentes deben declarar suspender y revisar todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, y que no garantizan el respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente, y que detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos en curso que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el Derecho comunitario, principalmente por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de las disposiciones en materia de agua y medio ambiente;

4.- Pide a las autoridades españolas que velen por que ningún acto administrativo que obligue a un ciudadano a ceder su propiedad privada adquirida legítimamente encuentre su fundamento jurídico en una ley adoptada después de la fecha de construcción de la citada propiedad; ello sería contrario al principio de irretroactividad de los actos administrativos, que es un principio general del Derecho comunitario.⁵⁰

⁵⁰ Véase la sentencia del TJCE, de 29 de enero de 1985, en el asunto C-234/83, Gesamthochschule Duisburg, p. 333) que garantiza a los ciudadanos seguridad jurídica, confianza y expectativas legítimas de protección en el marco del Derecho de la UE

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

5.- Pide a las autoridades españolas que desarrollen una cultura de la transparencia dirigida a informar a los ciudadanos de la gestión del suelo y a impulsar mecanismos de información y participación ciudadana efectivos;

6.- Insta al Gobierno español a realizar un debate público, con la participación de todos los órganos administrativos, que suponga un estudio riguroso mediante la formación de una comisión de trabajo sobre el desarrollo urbanístico en España, que permita tomar medidas legislativas contra la especulación y el desarrollo insostenible;

7.- Insta a las autoridades regionales y nacionales a que establezcan mecanismos judiciales y administrativos operativos, que impliquen a los Defensores del Pueblo regionales, quienes son competentes para proporcionar medios que permitan acelerar el acceso a la justicia y la indemnización a las víctimas de abusos urbanísticos en virtud de las disposiciones de la legislación en vigor;

8.- Pide a los organismos financieros y mercantiles competentes implicados en el sector urbanístico y de la construcción que participen activamente con las autoridades políticas en la búsqueda

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de soluciones a los problemas existentes derivados de la urbanización masiva, que ha afectado a centenares de miles de ciudadanos europeos que han optado por acogerse a las disposiciones del Tratado CE y que, en virtud del artículo 44, han ejercido sus derechos de establecimiento en un Estado miembro que no es su país de origen;

9.- Insta a las autoridades nacionales, regionales y locales competentes a que garanticen una solución justa a los muchos casos pendientes de ciudadanos de la UE afectados por la no terminación de sus viviendas como consecuencia de la deficiente planificación y coordinación entre las instituciones y las empresas de construcción;

10.- Señala que, si las partes perjudicada no obtuvieran satisfacción de los tribunales españoles, deberán recurrir ante el Tribunal Europeo de Derechos Humanos, dado que las presuntas violaciones del derecho fundamental a la propiedad no entran dentro de la competencia del Tribunal de Justicia;

11.- Apela a las instituciones de la UE para que proporcionen asesoramiento y ayuda, si así lo solicitan las autoridades españolas,

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

con objeto de proporcionarles los medios que les permitan superar de manera efectiva las desastrosas repercusiones de la urbanización masiva en las vidas de los ciudadanos en un período de tiempo debidamente corto pero razonable;

12.- Pide a la Comisión, al mismo tiempo, que garantice el respeto riguroso de la aplicación del Derecho comunitario y de los objetivos establecidos en las Directivas cubiertas por esta Resolución, para que se exija su cumplimiento;

13.- Expresa su preocupación y desaliento por el hecho de que las autoridades jurídicas y judiciales españolas hayan puesto de manifiesto que no están debidamente preparadas para hacer frente a las repercusiones de la urbanización masiva en las vidas de las personas, como prueban los miles de reclamaciones recibidas por el Parlamento y su comisión pertinente en la materia;

14.- Considera alarmante la falta de confianza generalizada que los peticionarios parecen mostrar frente al sistema judicial español como un medio eficaz para obtener reparación y justicia;

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

15.- *Manifiesta su preocupación por la ausencia de una transposición correcta de las Directivas 2005/60/CE y 2006/70/CE sobre el blanqueo de dinero, que son objeto ahora de un procedimiento de infracción, lo que ha limitado la transparencia y las acciones judiciales contra la circulación ilegal de capital financiero, incluidas inversiones en determinados proyectos urbanísticos de gran envergadura;*

16.- *Opina que las personas que hayan adquirido de buena fe una propiedad en España y se hayan encontrado con que ha sido declarada ilegal deben tener derecho a obtener una indemnización adecuada a través de los órganos jurisdiccionales españoles;*

17.- *Considera que si los particulares que adquirieron una propiedad en España a sabiendas de la probable ilegalidad de la transacción realizada pueden ser obligados a soportar los costes del riesgo que asumieron, con más razón debe aplicarse por analogía este mismo razonamiento a los profesionales del sector; por consiguiente, los promotores que celebraron contratos de cuya ilegalidad deberían haber tenido conocimiento no deben tener derecho a compensación por el abandono de unos proyectos debido a la falta de conformidad con la legislación nacional y comunitaria, ni deben tampoco gozar de un derecho de recuperación automática de*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

los pagos ya abonados a los municipios si dichos pagos se realizaron a sabiendas de la probable ilegalidad del contrato que estaban celebrando;

18.- Considera, no obstante, cree que la falta de claridad, precisión y certidumbre respecto a los derechos de propiedad individual contemplados en la legislación en vigor y la falta de aplicación adecuada y sistemática de la legislación en materia de medio ambiente son la primera causa de muchos problemas relacionados con la urbanización, y que esto, combinado con cierta laxitud en los procesos judiciales, no sólo ha complicado el problema, sino que también ha generado una forma endémica de corrupción de la que, otra vez, la principal víctima es el ciudadano de la UE, pero que también ha ocasionado pérdidas sustanciales al Estado español;

19- Considera las conclusiones de la Síndica de Greuges de la Comunidad Valenciana (Defensora del Pueblo), institución de reconocido prestigio en la defensa de los derechos fundamentales de los ciudadanos, que manifiesta que los derechos de los propietarios se han podido ver afectados, bien por haber sido infravalorados por el agente urbanizador, bien por tener que asumir

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

unas cargas de urbanización impuestas unilateralmente por el mismo y a veces excesivas;

20.-Considera necesario que el acceso a la información y la participación ciudadana en el proceso urbanístico se garanticen desde el inicio del mismo, facilitando información medioambiental a los ciudadanos, de forma clara, sencilla y comprensible;

21.- Considera igualmente que no se ha acotado en la legislación urbanística en vigor, ni por las autoridades competentes, la definición de «interés general», amparándose en este concepto la aprobación de proyectos insostenibles, desde un punto de vista medioambiental, obviándose en algunos casos evaluaciones de impacto medioambiental e informes de la correspondiente Confederación Hidrográfica con carácter negativo;

22.- Reconoce y apoya los esfuerzos de las autoridades españolas por proteger el medio ambiente costero y, allí donde sea posible, restaurar ese medio ambiente de forma favorable para la biodiversidad y la regeneración de las especies autóctonas de fauna y flora y, en este contexto específico, les insta a que revisen urgentemente y, en su caso, modifiquen la Ley de Costas a fin de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

proteger los derechos de los legítimos propietarios de viviendas y de aquéllos que poseen pequeñas parcelas en zonas de la costa que no tienen un impacto negativo sobre el medio ambiente costero; hace hincapié en que dicha protección no debe concederse a proyectos de desarrollo especulativos que no respetan las directivas de la UE en materia de medio ambiente; se propone revisar las peticiones recibidas sobre este asunto a la vista de la respuesta de las autoridades competentes españolas;

23.- Manifiesta su preocupación acerca de la situación de la planificación urbana en el municipio de Marbella, en Andalucía, donde se han construido ilegalmente decenas de miles de viviendas, que infringen probablemente la legislación comunitaria en materia de protección del medio ambiente, participación pública, política del agua y contratación pública, y que están a punto de ser legalizadas gracias a un nuevo plan general urbano, que priva de seguridad jurídica y de garantías a los compradores, los propietarios y los ciudadanos en general;

24.- Elogia la labor de los Defensores del Pueblo regionales («síndics de greuges») y de su personal, a quienes respalda plenamente, así como a los fiscales más diligentes, quienes

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

recientemente han realizado considerables esfuerzos para restablecer la aplicación de los procedimientos correctos a estos asuntos por parte de algunas de las instituciones afectadas;

25.- Elogia también la actividad de los peticionarios, sus asociaciones y las asociaciones comunitarias locales, que engloban a decenas de miles de ciudadanos españoles y no españoles, quienes han llamado la atención del Parlamento sobre estos asuntos, y quienes han sido esenciales para garantizar los derechos fundamentales de sus vecinos y de todos los afectados por este complejo problema;

26.- Recuerda que la Directiva de evaluación de impacto ambiental y la Directiva de evaluación ambiental estratégica imponen la obligación de consulta al público implicado en la fase de establecimiento y elaboración de los planes, y no —como tan a menudo ocurre en los casos en que se llama la atención de la Comisión de Peticiones— una vez la autoridad local ha acordado los planes de facto; recuerda, en el mismo contexto, que cualquier modificación sustancial efectuada en los planes existentes debe también respetar este procedimiento y que los planes deben ser actuales, estadísticamente precisos y estar actualizados;

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

27.- Recuerda, asimismo, que la Comisión está facultada por el artículo 91 del Reglamento (CE) nº 1083/2006 a interrumpir la provisión de fondos estructurales, y por el artículo 92, a suspender dicha dotación a un Estado miembro o una región implicada, y a estipular correcciones en relación con los proyectos receptores de fondos que posteriormente considere que no han cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los actos legislativos pertinentes de la UE;

28.- Asimismo, recuerda que el Parlamento, como autoridad presupuestaria, también puede decidir colocar en reserva los fondos destinados a políticas de cohesión si lo considera necesario para persuadir a un Estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y los principios que está obligado a respetar, sea con arreglo al Tratado o como consecuencia de la aplicación del Derecho comunitario, hasta el momento en que el problema se haya resuelto;

29.- Reitera las conclusiones recogidas en sus resoluciones previas que ponen en tela de juicio los métodos de designación de los agentes urbanizadores y los poderes con frecuencia excesivos

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

otorgados a los urbanistas y promotores inmobiliarios por parte de determinadas autoridades locales, a expensas de las comunidades y los ciudadanos que residen en la zona;

30.- Insta una vez más a las autoridades locales a que consulten a sus ciudadanos y les hagan partícipes en los proyectos de desarrollo urbanístico, con objeto de fomentar un desarrollo justo, transparente y sostenible en los casos necesarios, en el interés de las comunidades locales y no en el exclusivo interés de los promotores, inmobiliarias y otros intereses creados;

31.- Pide a las autoridades competentes en materia urbanística que amplíen los procesos de consulta urbanística a los propietarios, con acuse de recibo, siempre que haya cambios en la calificación de sus propiedades, proponiendo a los municipios la citación directa y personal durante los trámites de apelación de los planes de ordenación o recalificación;

32.- Condena con firmeza la práctica ilícita por la que ciertos promotores socavan mediante subterfugios la propiedad legítima de bienes de los ciudadanos de la UE, interfiriendo con las notificaciones del registro catastral, e insta a las autoridades locales

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

a que establezcan garantías jurídicas apropiadas para luchar contra esta práctica;

33.- Hace hincapié en que, en los casos en que pueda exigirse indemnización por la pérdida de propiedad, debería concederse a un tipo apropiado y de conformidad con la jurisprudencia del Tribunal de Justicia y del Tribunal Europeo de Derechos Humanos;

34.- Recuerda que la Directiva sobre las prácticas comerciales desleales, obliga a todos los Estados miembros a proporcionar a los consumidores que han sido víctimas de tales prácticas medios adecuados para obtener una tutela judicial efectiva y a garantizar el establecimiento de sanciones adecuadas contra dichas prácticas;

35.- Insta una vez más a la Comisión a que inicie una campaña informativa dirigida a los ciudadanos de la UE que adquieran propiedades inmobiliarias en un Estado miembro que no sea el suyo propio;

36.- Encarga a su Presidente que transmita la presente resolución al Consejo y a la Comisión, al Gobierno y al Parlamento del Reino de España, así como a los Parlamentos de las Comunidades

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Autónomas, los Defensores del Pueblo nacionales y regionales de España y a los peticionarios.”

Dicho informe que surgió como respuesta a las más de 15.000 demandas de ciudadanos europeos y españoles recibidas en la Comisión de peticiones, exigiendo protección ante los abusos urbanísticos, deja claro que ha fallado en España el Derecho urbanístico al no regular de forma adecuada y completa el rápido crecimiento urbanístico, y no solo se han violado las leyes europeas sobre medioambiente y unos principios mínimos de sostenibilidad económica y ecológica, sino también derechos fundamentales como el de la propiedad de muchos ciudadanos

El documento pide a las autoridades competentes una moratoria “*de todos los planes urbanísticos nuevos que no respetan los criterios rigurosos de sostenibilidad medioambiental y responsabilidad social, y que no garantizan el respeto por la propiedad legítima de los bienes adquiridos legalmente, y que detengan y anulen todos los desarrollos urbanísticos en curso que no han respetado o aplicado los criterios establecidos por el Derecho comunitario, principalmente por lo que se refiere a la adjudicación de contratos urbanísticos y al cumplimiento de*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

las disposiciones en materia de agua y medio ambiente”, lo que desde mi humilde opinión es difícil llevar a la práctica, máxime cuando el sector construcción es uno de los motores más importantes de la economía en España.

El documento igualmente resalta la situación de desamparo de los ciudadanos ante la connivencia de los poderes públicos y los económicos, de una ausencia de medios reales para acceder a la justicia, lo que entiendo resulta grave y puede hacer perder la confianza del ciudadano en el sistema al percibir indefensión por parte de los poderes públicos y lesión en sus intereses individuales, con prevalencia de un interés general de dudosa legalidad.

A mayor abundamiento, el incumplimiento del informe entiendo que podría acarrear incluso que la Comisión interrumpiera la provisión de fondos estructurales, y suspendiera dicha dotación a un Estado miembro o a una región implicada, incluso podría estipular correcciones en relación con los proyectos receptores de fondos que posteriormente considere que no han cumplido plenamente con la normativa que rige la aplicación de los actos legislativos pertinentes de la Unión Europea.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

No podemos olvidar además, que como autoridad presupuestaria que es, podría colocar en reserva los fondos destinados a políticas de cohesión si lo considera necesario para persuadir a un Estado miembro a que ponga fin a graves vulneraciones de la normativa y los principios que está obligado a respetar.

Todo ello nos lleva a la conclusión de que lo mal hecho puede salir caro, debiendo el Derecho interno regular de forma correcta, completa y adecuada evitando desviaciones que deben ser eliminadas sin necesidad de ser advertidas por la instituciones europeas.

CAPITULO II.- LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE
LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS EN EL DERECHO
COMPARADO.

1.- Introducción

La figura jurídica de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas, tiene un origen relativamente reciente, y es el fruto de una evolución histórica que se inicia en países de nuestro entorno, en concreto en Francia e Italia. Primero el Derecho Francés con la figura de la “*sursis à statuer*”, y más tarde el Derecho Italiano con las “*misura de salvaguardia*”, ambas figuras de carácter cautelar encaminadas como veremos a continuación a proteger la efectividad de los planes urbanísticos en fase de elaboración, van a servir de antecedentes jurídicos de la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas introducida en la legislación española por la *Ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana*.⁵¹

⁵¹ **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas*, Ed., Montecorvo, Madrid, 1987, P. 57-61

BARREDA BARBERÁ J, “Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por formación de instrumentos de planeamiento”, Ediciones Revista General de Derecho, Valencia, 2001, P. 18-20

2.- Derecho Francés.

Se puede afirmar, que el origen de la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas, se encuentra en el Derecho Francés y en concreto en el *Decreto de fecha 25 de julio de 1935, sobre ordenación de la región parisina*, norma que introdujo un instrumento cautelar, con semejanzas a la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias introducida en España por la Ley del Suelo 12 de Mayo de 1956, denominado el “*sursis a statuer*” en el marco del Plan de Ordenación de la Región Parisina.

Dicha figura del derecho francés el “*sursis à statuer*”, no era sino una medida de aplazamiento que, facultativamente, podía oponerse a toda solicitud de autorización o permiso reglado para construir, “permiso de construir” o “permiso de urbanismo” consagrado en la *Ley de 15 de febrero de 1902*, más tarde en la *Ley de 15 de junio de 1943* y definitivamente en el *Code de L'Urbanisme* (en adelante CDU) aprobado por *Decreto de 26 de julio de 1954*, que posteriormente sería modificado por *Decreto de 20 de mayo de 1955*, cuando la Administración considerara que la solicitud de autorización o permiso

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

para construir ponía en peligro, o hacía más onerosa, la ejecución de un plan urbanístico en elaboración.

Dicho instrumento jurídico, el “*sursis a statuer*”, se consolidaría y prosperaría extendiéndose a los “Planes directores y de detalle”, recogiendo expresamente dicho instrumento jurídico para su aplicación en todo el país en el *artículo 21* del primer *Code de l'Urbanisme*, de 26 de julio de 1954, modificado por *Decreto de 20 de mayo de 1955*, en su *artículo 21*. Pasaría la figura varios años después a los “Planes de ocupación del suelo”, *artículo 17 del Decreto de 17 de Diciembre de 1958* y *Decreto de 28 de Octubre de 1970*, regulándose en los *artículos L111.7 y L-123-25 del Code de l'Urbanisme* en la modificación introducida por la *Ley de 7 de julio de 1977*.

La particularidad de este instrumento o medida cautelar es que se adoptaba siempre como un acto singular, caso por caso, y con límites temporales. La administración no estaba obligada a resolver sobre la solicitud del interesado una vez transcurrido el plazo de suspensión, alejándose en este aspecto de la regulación introducida en el Derecho español, así extinguida la vigencia temporal de la medida el solicitante podía verse obligado a presentar de nuevo la solicitud de autorización o permiso para construir, no produciendo interrupción del procedimiento

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

que solo operaría si la administración de oficio decidiera resolver en sentido estimatorio o desestimatorio.

Coincido con **FERNANDO PABLO** en que estamos ante una medida cautelar de un documento urbanístico, aunque también puede jugar cuando se trate de operaciones aisladas.⁵² . Siguiendo **FERNANDO PABLO**, en cualquiera de los casos el aplazamiento del juicio puede llegar a ser una denegación definitiva, cuando el proyecto una vez aprobado, no permita la concesión, pero en el caso de que la elaboración del proyecto esté suficientemente avanzada, se podrá acoger la solicitud del particular con las correcciones necesarias.⁵³

El Derecho urbanístico Francés actual, en el que se ha arraigado la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias, se mueve dentro de un modelo de Estado Unitario, teniendo las siguientes características generales:

-La competencia normativa pertenece al Estado y el Derecho Urbanístico se regula a nivel nacional, al igual que en la gran mayoría

⁵² **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del otorgamiento, cit., P.57-61*

⁵³ **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del otorgamiento, cit., P.59*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de los países del mundo, con excepciones como la de España, que se regula por las Comunidades Autónomas como veremos más adelante.

-El derecho propiedad en Francia se encuentra limitado por el interés general y el derecho a edificar por los planes. La edificación requiere licencia previa reglada.

-Existen dos niveles de planeamiento: un Planeamiento territorial (*chéma de Coherence Territorial*) y un planeamiento municipal (*Plan Local d'Urbanisme*).

-Los planes en Francia son bastante más sencillos que en España, existiendo un código de urbanismo que regula muchas de las materias que en España se regulan por los planes de forma distinta en cada municipio.

-El planeamiento no clasifica el suelo sino que zonifica.

-La ejecución del planeamiento es responsabilidad de la administración aunque existen tres formas de gestión: a) Gestión directa expropiatoria b) Gestión indirecta expropiatoria a un ente público o sociedad mixta (pública y privada), fórmula, en cualquiera de sus

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

modalidades, la más frecuente c) Gestión indirecta expropiatoria por concurso a una urbanizadora, con posibilidad de participación de los propietarios constituidos en una *Association Foncière Urbaine (AFU)*. Los suelos dotacionales se obtienen normalmente mediante expropiación.

- La autoridad competente para emitir la licencia de obras, mejora o demolición y para pronunciarse sobre un proyecto objeto de una declaración previa es:

-El alcalde, en nombre del municipio, en aquellos municipios que cuenten con un plan local de urbanismo o de un documento de urbanismo equivalente, así como en aquellos municipios que cuenten con un plan municipal de urbanismo posterior a la fecha de publicación de la *Ley N° 2014-366 de 24 de marzo de 2014* para el acceso a la vivienda y un urbanismo renovado. En los municipios que cuenten con un plan municipal de urbanismo anterior a dicha fecha, la figura competente es el alcalde, en nombre del municipio y tras la deliberación del Ayuntamiento.

- El prefecto o el alcalde en nombre del Estado en los demás municipios.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

-La autoridad administrativa del Estado es competente para pronunciarse sobre un proyecto que afecte a:

a) Las obras, construcciones o instalaciones realizadas por cuenta de Estados extranjeros o de organizaciones internacionales, del Estado, de sus instituciones públicas y concesionarios;

b) Las obras de producción, de transporte, de distribución y de almacenamiento de energía, así como aquellas que utilicen materiales radiactivos. Un decreto del Consejo de Estado determinará la naturaleza y el alcance de estas obras;

c) Las obras, construcciones o instalaciones realizadas en el interior del perímetro de operaciones de interés nacional que se mencionan en el artículo L. 121-2;

d) Las intervenciones para alojamientos situados en sectores acordados por el prefecto en aplicación del segundo apartado del artículo L. 302-9-1 del Código de la Construcción y la Vivienda;

e) Las viviendas construidas por sociedades de construcción en las que el Estado posee la mayoría del capital;

f) Las obras, construcciones o instalaciones que se mencionan en el artículo L. 2124-18 del Código General de la Propiedad de las Entidades Públicas.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Cuando la decisión sea tomada por el prefecto, éste solicitará el dictamen del alcalde o del presidente de la corporación pública de cooperación intermunicipal competente.

Resulta destacable y muy interesante el panorama urbanístico francés que describe en el año 2007 **Bassols**⁵⁴, así textualmente resume el caso urbanístico francés, *“en Francia, tras el impacto originado por la Ley de solidaridad y de renovación urbana, de 12 de diciembre de 2000, que introdujo los nuevos instrumentos de “los esquemas de coherencia territorial, los planes locales de urbanismo y las cartas municipales”, el cambio electoral da lugar a una nueva mayoría parlamentaria que promulga en sustitución de la anterior la Ley 2003-590, de 2 de julio, “urbanisme et habitat”, que manteniendo dichos documentos los simplifica y revisa eliminando muchas de sus rigideces y facilitando la transición de la anterior normativa a los nuevos esquemas. Los planes locales de urbanismo experimentan en cuanto a su contenido y previsiones una gran reducción, pasando de un contenido reglamentista a uno meramente estratégico al punto que desaparece la regla de la parcela mínima para la edificación, se aligera la parcelación y los cambios de uso en las zonas rurales. El régimen de contribución*

⁵⁴ **BASSOLS COMA, M**, *Panorama en Panorama del Derecho Urbanístico comparado. Serie Claves del Gobierno Local*, 5 Fundación Democracia y Gobierno Local 2007.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

financiera a la creación de nuevas vías urbanas y redes de servicios creados por la Ley de solidaridad y renovación urbana (a modo, de las cesiones de suelo como en el Derecho español) son objeto de una mayor concreción y limitación en cuanto a su alcance superficial y contenido. En el orden procedimental, los PADD (Projet d'aménagement et de développement durable), que constituían un documento normativo del Plan Local, pasa ahora a ser una simple memoria del mismo. El régimen de revisión del planeamiento, que constituía uno de los motivos de presentación de recursos judiciales, se simplifica extraordinariamente en cuanto al planeamiento existente si se promueve antes de 1 de enero de 2006 y respecto al planeamiento futuro la revisión y modificación de presupuestos extraordinarios se convierten en ordinarios, con una duración limitada del procedimiento entre tres y seis meses. Se distingue entre revisión de urgencia y revisión simplificada, así como se contempla la posibilidad de remisión a iniciativa del Estado para salvaguardar los intereses supramunicipales. Los programas de "zones d'aménagement concerté" (ZAC) preparadas por el municipio no tienen necesariamente que adaptarse al Plan Local siendo suficiente su compatibilidad con los Schemas de Cohérence Territorial. El régimen de licencias y certificado de urbanismo experimenta algunas modificaciones en orden a exigencia

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de implantación de los servicios y se establecen algunas excepciones a su otorgamiento (establecimientos penitenciarios)”.

Expuesto el panorama urbanístico general francés, es hora de adentrarnos en las medidas de *sursis à statuer* como hemos dicho, bien arraigadas en el Derecho Francés, que se encuentran actualmente reguladas tras sucesivas modificaciones desde su codificación en el CDU, en el *Artículo L 111- 7*⁵⁵, *Artículo L 111- 8*⁵⁶, *Artículo L 111- 9*⁵⁷ y *Artículo L111-10*⁵⁸, *Artículo L. 123-6 (último párrafo)*⁵⁹, *artículo L. 311- 2*⁶⁰ y *L. 313-2*⁶¹ (*párrafo 2*), *Artículo L. 422-1*⁶², *Artículo L422- 2*⁶³ y *artículo R. 111-26*⁶⁴, *Artículo R. 423-17*⁶⁵ y *Artículo R. 424-5*⁶⁶ del

⁵⁵ Última versión del Artículo L 111- 7 del Code de l'Urbanisme modificado introducida por la modificación operada por la Loi n°. 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et aux parcs naturels régionaux.

⁵⁶ Última versión del Artículo L 111- 8 del Code de l'Urbanisme modificado introducida por la modificación operada Loi n°. 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement

⁵⁷ Última versión del Artículo L 111- 9 del Code de l'Urbanisme modificado introducida por la modificación operada por la Loi n° 83-8 du 7 janvier 1983 relative à la répartition de compétences entre les communes, les départements, les régions et l'Etat *loi Defferre*.

⁵⁸ Última versión del Artículo L 111- 10 del Code de l'Urbanisme modificado introducida por la modificación operada Loi n°. 85-729 du 18 juillet 1985 relative à la définition et à la mise en oeuvre de principes d'aménagement

⁵⁹ Última versión del Artículo L 123-6 (último párrafo), del Code de l'Urbanisme introducida por la modificación operada por la Loi n°. 2014-366 du 24 mars 2014

⁶⁰ Última versión del Artículo L 311-2, del Code de l'Urbanisme introducida por la modificación operada por la Loi n°2000-1208 du 13 décembre 2000

⁶¹ Última versión del Artículo L 313-2, del Code de l'Urbanisme introducida por la modificación operada por la LOI n° 2010-788 du 12 juillet 2010

⁶² Última versión del Artículo L.422-1 del Code de l'Urbanisme introducida por la modificación operada por la Loi n°. 2014-366 du 24 mars 2014

⁶³ Última versión del Artículo L.422-2 del Code de l'Urbanisme introducida por la modificación operada por la Loi n°. 2014-366 du 24 mars 2014

⁶⁴ Última versión del Artículo R-111-26, del Code de l'Urbanisme introducida por la modificación operada por la Modifié par Décret n°2007-817 du 11 mai 2007 - art. 3 JORF 12 mai 2007

⁶⁵ Última versión del Artículo R. 423-17 , del Code de l'Urbanisme creada por Décret n°. 2007-18 du 5 janvier 2007.

⁶⁶ Última versión del Artículo R. 424-5 , del Code de l'Urbanisme creada por Décret n°. 2007-18 du 5 janvier 2007.

Código d l'Urbanisme. Si bien, antes de reseñar las características actuales de las medidas de “*sursis à statuer*”, con la interpretación que de ellas ha dado la Jurisprudencia francesa, es necesario transcribir las disposiciones legales referidas que regulan dichas medidas dentro del CDU (con traducción al español a pie de página) para disponer de la regulación actual pormenorizada de la figura en el derecho francés que entiendo de gran utilidad.⁶⁷

El *artículo L. 111-7 del CDU* dispone que:

*“Il peut être sursis à statuer sur toute demande d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations dans les cas prévus par les articles L. 111-9 et L. 111-10 du présent titre, ainsi que par les articles L. 123-6 (dernier alinéa), L. 311-2 et L. 313-2 (alinéa 2) du présent code et par l'article L. 331-6 du code de l'environnement”*⁶⁸

⁶⁷ Normativa obtenida de la página web http://www.legifrance.gouv.fr/affichCode.do;jsessionid=037D849043EE036E57CAF2403BE36A7.tpdila16v_2?cidTexte=LEGITEXT000006074075&dateTexte=20130606 (puesta al día a Septiembre de 2015).

⁶⁸ Traducción al español del *Artículo L.111-7 del CDU*: “Podrá emitirse una suspensión contra toda solicitud de autorización para obras, construcciones o instalaciones en los casos previstos en los artículos L. 111-9 y L. 111-10 del presente título, así como en los artículos L. 123-6 (último apartado), L. 311-2 y L. 313-2 (apartado 2) del presente código y en el artículo L. 331-6 del Código del Medio Ambiente”

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El *artículo L.111-8 del CDU* establece que:

“Le sursis à statuer doit être motivé et ne peut excéder deux ans.

Lorsqu'une décision de sursis a été prise en application des articles visés à l'article L. 111-7, l'autorité compétente ne peut, à l'expiration du délai de validité du sursis ordonné, opposer à une même demande d'autorisation un nouveau sursis fondé sur le même motif que le sursis initial.

Si des motifs différents rendent possible l'intervention d'une décision de sursis à statuer par application d'une disposition législative autre que celle qui a servi de fondement au sursis initial, la durée totale des sursis ordonnés ne peut en aucun cas excéder trois ans.

A l'expiration du délai de validité du sursis à statuer, une décision doit, sur simple confirmation par l'intéressé de sa demande, être prise par l'autorité compétente chargée de la délivrance de l'autorisation, dans le délai de deux mois suivant cette confirmation. Cette confirmation peut intervenir au plus tard deux mois après l'expiration du délai de validité du sursis à statuer. Une décision définitive doit alors être prise par l'autorité compétente pour la délivrance de l'autorisation, dans un délai de deux mois suivant

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

cette confirmation. A défaut de notification de la décision dans ce dernier délai, l'autorisation est considérée comme accordée dans les termes où elle avait été demandée". ⁶⁹

El **artículo L. 111-9 del CDU** establece que:

"L'autorité compétente peut surseoir à statuer dans les conditions définies à l'article L. 111-8 dès la date d'ouverture de l'enquête préalable à la déclaration d'utilité publique d'une opération, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou

⁶⁹ Traducción al español del **Artículo L.111-8 del CDU**: "La suspensión estará debidamente motivada y no puede superar un plazo de dos años.

Cuando se tome una decisión de suspensión en aplicación de las disposiciones del artículo L. 111-7, la autoridad competente no podrá, después de vencido el período de validez de la suspensión, responder con una nueva suspensión a una misma solicitud de autorización basándose en las mismas razones que justificaron la suspensión inicial.

Si existen razones distintas que hacen posible emitir una nueva suspensión en aplicación de una disposición legislativa distinta de la que sirvió de fundamento a la suspensión inicial, la duración total de las suspensiones no podrán exceder en ningún caso los tres años.

Al expirar el período de validez de la suspensión, la autoridad competente responsable de emitir la autorización, cuando el interesado haya presentado la confirmación de su solicitud, deberá tomar una decisión en un plazo de dos meses a partir de dicha confirmación. La confirmación deberá presentarse a más tardar dos meses después del vencimiento del período de validez de la suspensión. La autoridad competente deberá tomar una decisión definitiva respecto de la emisión de la autorización en un plazo de dos meses a partir de la presentación de la confirmación. De no notificarse la decisión en dicho plazo, se considerará que la autorización ha sido concedida en los términos en que había sido solicitada"

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

installations à réaliser sur des terrains devant être compris dans cette opération".⁷⁰

El artículo L. 111-10 del CDU establece que:

"Lorsque des travaux, des constructions ou des installations sont susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse l'exécution de travaux publics, le sursis à statuer peut être opposé, dans les conditions définies à l'article L. 111-8, dès lors que la mise à l'étude d'un projet de travaux publics a été prise en considération par l'autorité compétente et que les terrains affectés par ce projet ont été délimités.

L'autorité compétente peut surseoir à statuer, dans les mêmes conditions, sur les demandes d'autorisation concernant des travaux, constructions ou installations susceptibles de compromettre ou de rendre plus onéreuse la réalisation d'une opération d'aménagement qui a été prise en considération par le conseil municipal ou par l'organe délibérant de l'établissement public de coopération

⁷⁰ Traducción al español del **Artículo L.111-9 del CDU**: "La autoridad competente podrá emitir una suspensión en las condiciones que se establecen en el artículo L. 111-8 a partir de la fecha de inicio del estudio previo a la declaración de utilidad pública de una intervención respecto de las solicitudes de autorización relativas a obras, construcciones o instalaciones que vayan a realizarse en terrenos que se vean afectados por esta operación".

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

intercommunale compétent, ou dans le périmètre des opérations d'intérêt national, par le représentant de l'Etat dans le département.

La délibération du conseil municipal ou de l'organe délibérant de l'établissement public de coopération intercommunale ou l'arrêté de l'autorité administrative qui prend en considération le projet d'aménagement délimite les terrains concernés.

Le sursis à statuer ne peut être prononcé que si l'acte décidant la prise en considération a été publié avant le dépôt de la demande d'autorisation.

La décision de prise en considération cesse de produire effet si, dans un délai de dix ans à compter de son entrée en vigueur, l'exécution des travaux publics ou la réalisation de l'opération d'aménagement n'a pas été engagée".⁷¹

⁷¹ Traducción al español del **Artículo L.111-10 del CDU**: “Cuando unas obras, construcciones o instalaciones puedan afectar o hacer más onerosa la ejecución de unas obras públicas, podrá emitirse una suspensión en las condiciones que se establecen en el artículo L. 111-8, siempre que la autoridad competente haya tomado en consideración el estudio de un proyecto de obras públicas y que los terrenos afectados por el proyecto hayan sido delimitados.

La autoridad competente podrá emitir una suspensión, en las mismas condiciones, contra una solicitud de autorización para obras, construcciones o instalaciones que puedan afectar o hacer más onerosa la realización de una operación de ordenación contemplada por el ayuntamiento o por el órgano legislativo de la corporación pública de cooperación intermunicipal o, en el caso de las operaciones de interés nacional, por el representante del Estado en el departamento. La deliberación del ayuntamiento o del órgano legislativo de la corporación pública de cooperación intermunicipal o la orden de la autoridad administrativa que toma en consideración el proyecto de ordenación delimita los terrenos en cuestión.

La suspensión solo podrá emitirse si el acto decisorio de toma de consideración ha sido publicado antes de la presentación de la solicitud de autorización.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El *artículo L. 123-6 (último párrafo) del CDU* establece que:

*"A compter de la publication de la délibération prescrivant l'élaboration d'un plan local d'urbanisme, l'autorité compétente peut décider de surseoir à statuer, dans les conditions et délai prévus à l'article L.111-8, sur les demandes d'autorisation concernant des constructions, installations ou opérations qui seraient de nature à compromettre ou à rendre plus onéreuse l'exécution du futur plan"*⁷².

El *artículo L.311-2 del CDU* establece que:

"A compter de la publication de l'acte créant une zone d'aménagement concerté, les propriétaires des terrains compris dans cette zone peuvent mettre en demeure la collectivité publique ou l'établissement public qui a pris l'initiative de la création de la zone,

La decisión de toma de consideración dejará de tener efecto si, en un plazo de diez años a partir de la fecha de entrada en vigor, no se ha emprendido la ejecución de las obras públicas o la realización de la operación de ordenación".

⁷² Traducción al español del *Artículo L.123-6 del CDU*: "(...) A partir de la publicación de la deliberación que establece la elaboración de un plan local de urbanismo, la autoridad competente podrá decidir si emite una suspensión en las condiciones y plazos que se establecen en el artículo L. 111-8 respecto de las solicitudes de autorización relativas a construcciones, instalaciones u operaciones cuya naturaleza pudiera afectar o hacer más onerosa la ejecución del futuro plan".

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de procéder à l'acquisition de leur terrain, dans les conditions et délais prévus à l'article L. 230-1".⁷³

El **artículo L.313-2 del CDU** establece que:

"A compter de la publication de la décision administrative créant le secteur sauvegardé, tout travail ayant pour effet de modifier l'état des immeubles est soumis à permis de construire ou à déclaration, dans les conditions prévues par le livre IV, après accord de l'architecte des Bâtiments de France. Cet accord est réputé donné à l'expiration d'un délai fixé par décret en Conseil d'Etat. L'autorisation délivrée énonce les prescriptions auxquelles le pétitionnaire doit se conformer.

A compter de la publication de la décision prescrivant l'élaboration d'un plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sa révision, les travaux de la nature de ceux qui sont indiqués ci-dessus peuvent

⁷³ Traducción al español del Artículo **L.311-2 del CDU**: "A partir de la publicación del acto por el que se crea una zona de ordenación concertada, los propietarios de terrenos incluidos en dicha zona podrán exigir a la colectividad pública o a la corporación pública que haya tomado la iniciativa de creación de la zona que adquiera sus terrenos, en las condiciones y plazos previstos en el artículo L. 230-1"

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

faire l'objet d'un sursis à statuer dans les conditions et délais prévus à l'article L. 111-8.

En cas de désaccord entre, d'une part, l'architecte des Bâtiments de France et, d'autre part, soit le maire ou l'autorité compétente pour délivrer l'autorisation, soit le pétitionnaire, sur la compatibilité des travaux avec le plan de sauvegarde et de mise en valeur ou sur les prescriptions imposées au propriétaire, le représentant de l'Etat dans la région émet, après consultation de la section de la commission régionale du patrimoine et des sites, un avis qui se substitue à celui de l'architecte des Bâtiments de France. Le recours du pétitionnaire s'exerce à l'occasion du refus d'autorisation de travaux. En l'absence de décision expresse du représentant de l'Etat dans la région dans le délai de deux mois à compter de sa saisine, le recours est réputé admis.

Un décret détermine le délai de saisine du représentant de l'Etat dans la région.

Les prescriptions imposées en application du présent article ne peuvent faire obstacle à l'application des règles d'accessibilité d'un immeuble bâti aux personnes handicapées mentionnées

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

à l'article L.111-7-2 du code de la construction et de l'habitation, sauf pour prévenir la dégradation du patrimoine concerné".⁷⁴

El **artículo R. 111-26 del CDU** establece que:

"La délibération du conseil municipal décidant de délimiter une ou plusieurs zones à l'intérieur desquelles les divisions foncières sont subordonnées à déclaration préalable est affiché en mairie pendant

⁷⁴ Traducción al español del Artículo **L.313-2 del CDU**: "A partir de la publicación de la decisión administrativa por la que se crea el sector protegido, toda obra cuyo efecto sea modificar el estado de los inmuebles estará sujeta a la concesión de una licencia de obras o a una declaración, en las condiciones previstas en el Libro IV, una vez recibida la aprobación del funcionario arquitecto responsable (Architecte des Bâtiments de France). Esta aprobación se considerará otorgada al vencimiento de un plazo que establecerá el Consejo de Estado mediante un decreto. La autorización otorgada enumerará las condiciones que ha de cumplir el solicitante.

A partir de la publicación de la decisión que establece la elaboración de un plan de salvaguardia y de mejora o su revisión, aquellas obras cuya naturaleza se ha especificado más arriba podrán ser objeto de una suspensión en las condiciones y plazos previstos en el artículo L. 111-8.

En caso de diferencias entre el funcionario arquitecto responsable por una parte y por otra el alcalde o la autoridad competente de emitir la autorización o el solicitante sobre la compatibilidad de las obras con el plan de salvaguardia y de mejora o sobre las condiciones impuestas al propietario, el representante del Estado en la región, tras consultar a la sección de la Comisión Regional del Patrimonio, emitirá un dictamen que prevalecerá sobre el del funcionario arquitecto responsable. El recurso del solicitante se presentará al ser denegada la autorización de obras. A falta de una decisión expresa del representante del Estado en la región en un plazo de dos meses a partir de la consulta, el recurso se considerará admitido.

Un decreto determinará el plazo para la consulta del representante del Estado en la región.

Los requisitos que se imponen en virtud del presente artículo no podrán ser obstáculo para la aplicación de las normas de accesibilidad de un inmueble construido para las personas con discapacidad que se mencionan en el artículo L. 111-7-2 del Código de la Construcción y la Vivienda, salvo para impedir la degradación del patrimonio en cuestión.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

un mois et tenu à la disposition du public à la mairie. Mention en est publiée dans un journal régional ou local diffusé dans le département.

La délibération du conseil municipal prend effet à compter de l'accomplissement de l'ensemble des formalités de publicité définies à l'alinéa précédent. Pour l'application du présent alinéa, la date à prendre en considération pour l'affichage en mairie est celle du premier jour où il est effectué.

Copie en est adressée sans délai, à l'initiative de son auteur, au Conseil supérieur du notariat, à la chambre départementale des notaires, aux barreaux constitués près les tribunaux de grande instance dans le ressort desquels sont situées la ou les zones concernées et au greffe des mêmes tribunaux".⁷⁵

⁷⁵ Traducción al español del Artículo **R.111-26 del CDU**: "La deliberación del Ayuntamiento para decidir sobre la delimitación de una o varias zonas en cuyo interior las divisiones del terreno estarán subordinadas a una declaración previa se expondrá en el Ayuntamiento durante un mes y estará a disposición del público. Deberá igualmente publicitarse en un diario regional o local que tenga difusión en el departamento.

La deliberación del Ayuntamiento tendrá efecto cuando se haya realizado la totalidad de las formalidades de publicidad que se especifican en el apartado anterior. Para la aplicación del presente apartado, la fecha que se tomará para la exposición en el Ayuntamiento es el primer día en que se realice.

Se remitirá sin demora una copia, por iniciativa de su autor, al Consejo Superior de Notarios, a la Cámara de Notarios del departamento, a los colegios de abogados de los tribunales de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El *artículo L.422-1 del CDU* establece que:

"L'autorité compétente pour délivrer le permis de construire, d'aménager ou de démolir et pour se prononcer sur un projet faisant l'objet d'une déclaration préalable est :

a) Le maire, au nom de la commune, dans les communes qui se sont dotées d'un plan local d'urbanisme ou d'un document d'urbanisme en tenant lieu, ainsi que dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale après la date de publication de la loi n° 2014-366 du 24 mars 2014 pour l'accès au logement et un urbanisme rénové. Dans les communes qui se sont dotées d'une carte communale avant cette date, le maire est compétent, au nom de la commune, après délibération du conseil municipal. En l'absence de décision du conseil municipal, le maire est compétent, au nom de la commune, à compter du 1er janvier 2017. Lorsque le transfert de compétence à la commune est intervenu, il est définitif;

b) Le préfet ou le maire au nom de l'Etat dans les autres communes.

primera instancia competentes para la o las zonas afectadas y a la secretaría de dichos tribunales"

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Les demandes de permis de construire, d'aménager ou de démolir ainsi que les déclarations préalables sur lesquelles il n'a pas été statué à la date du transfert de compétence restent soumises aux règles d'instruction et de compétence applicables à la date de leur dépôt".⁷⁶

El **artículo L.422-2 del CDU** establece que:

"Par exception aux dispositions du a de l'article L. 422-1, l'autorité administrative de l'Etat est compétente pour se prononcer sur un projet portant sur:

⁷⁶ Traducción al español del **Artículo L.422-1 del CDU**: "La autoridad competente para emitir la licencia de obras, mejora o demolición y para pronunciarse sobre un proyecto objeto de una declaración previa es:

a) El alcalde, en nombre del municipio, en aquellos municipios que cuenten con un plan local de urbanismo o de un documento de urbanismo equivalente, así como en aquellos municipios que cuenten con un plan municipal de urbanismo posterior a la fecha de publicación de la Ley N° 2014-366 de 24 de marzo de 2014 para el acceso a la vivienda y un urbanismo renovado. En los municipios que cuenten con un plan municipal de urbanismo anterior a dicha fecha, la figura competente es el alcalde, en nombre del municipio y tras la deliberación del Ayuntamiento. A falta de una decisión del Ayuntamiento, el alcalde, en nombre del municipio, es la figura competente a partir del 1 de enero de 2017. Cuando se haya producido la transferencia de competencias al municipio, tendrá carácter definitivo;

b) El prefecto o el alcalde en nombre del Estado en los demás municipios.

Las solicitudes de licencia de obras, mejora o demolición, así como las declaraciones previas sobre las cuales no se haya tomado una decisión en la fecha de la transferencia de competencias permanecerán sujetas a las normas de tramitación y competencia que fuesen aplicables en la fecha de su presentación"

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

a) Les travaux, constructions et installations réalisés pour le compte d'Etats étrangers ou d'organisations internationales, de l'Etat, de ses établissements publics et concessionnaires;

b) Les ouvrages de production, de transport, de distribution et de stockage d'énergie, ainsi que ceux utilisant des matières radioactives; un décret en Conseil d'Etat détermine la nature et l'importance de ces ouvrages;

c) Les travaux, constructions et installations réalisés à l'intérieur des périmètres des opérations d'intérêt national mentionnées à l'article L. 121-2;

d) Les opérations de logement situées dans les secteurs arrêtés par le préfet en application du deuxième alinéa de l'article L.302-9-1 du code de la construction et de l'habitation;

e) Les logements construits par des sociétés de construction dans lesquelles l'Etat détient la majorité du capital;

f) Les ouvrages, constructions ou installations mentionnés à l'article L. 2124-18 du code général de la propriété des personnes publiques.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Lorsque la décision est prise par le préfet, celui-ci recueille l'avis du maire ou du président de l'établissement public de coopération intercommunale compétent".⁷⁷

El **artículo R. 423-17 del CDU** establece que:

"Le point de départ du délai d'instruction est défini à la sous-section 1".⁷⁸

El **artículo R. 424-5 del CDU** establece que:

⁷⁷ Traducción al español del **Artículo L.422-2 del CDU**: "Como excepción a las disposiciones del artículo L. 422-1, la autoridad administrativa del Estado es competente para pronunciarse sobre un proyecto que afecte a:

- a) Las obras, construcciones o instalaciones realizadas por cuenta de Estados extranjeros o de organizaciones internacionales, del Estado, de sus instituciones públicas y concesionarios;
- b) Las obras de producción, de transporte, de distribución y de almacenamiento de energía, así como aquellas que utilicen materiales radiactivos. Un decreto del Consejo de Estado determinará la naturaleza y el alcance de estas obras;
- c) Las obras, construcciones o instalaciones realizadas en el interior del perímetro de operaciones de interés nacional que se mencionan en el artículo L. 121-2;
- d) Las intervenciones para alojamientos situados en sectores acordados por el prefecto en aplicación del segundo apartado del artículo L. 302-9-1 del Código de la Construcción y la Vivienda;
- e) Las viviendas construidas por sociedades de construcción en las que el Estado posee la mayoría del capital;
- f) Las obras, construcciones o instalaciones que se mencionan en el artículo L. 2124-18 del Código General de la Propiedad de las Entidades Públicas.

Cuando la decisión sea tomada por el prefecto, éste solicitará el dictamen del alcalde o del presidente de la corporación pública de cooperación intermunicipal competente".

⁷⁸ Traducción al español del **Artículo L.423-17 del CDU**: "El momento de inicio del plazo de instrucción se define en la subsección 1."

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

"Si la décision comporte rejet de la demande, si elle est assortie de prescriptions ou s'il s'agit d'un sursis à statuer, elle doit être motivée.

Il en est de même lorsqu'une dérogation ou une adaptation mineure est accordée". ⁷⁹

De dichas disposiciones legales en vigor y la Jurisprudencia francesa que ha ido interpretando las medidas de "*sursis à statuer*", se llega a los siguientes caracteres definidores principales de la figura objeto de estudio que ha mantenido en términos generales la esencia con la que nació.

La doctrina entre otros, **Platel**⁸⁰, **Louche**⁸¹, **Pérignon**⁸² en la actualidad define la medidas de "*sursis à statuer*", como aquellas medidas encaminadas a la protección del nuevo planeamiento futuro en elaboración, que puede ser puesto en peligro con las solicitudes y permisos para construir contrarias al mismo.

⁷⁹ Traducción al español del **Artículo L.424-5 del CDU**: "Si la decisión supone el rechazo de la solicitud, si incluye requisitos o si se trata de una suspensión, deberá estar motivada. Lo mismo es de aplicación cuando se trate de una exención o de una adaptación menor".

⁸⁰ **PLATEL, P**, en su artículo doctrinal "*Sursis à statuer et confirmation de la demande de permis de construire*". www.eurojurist.fr.

⁸¹ **LOUCHE, A**, en su artículo doctrinal "*Le Conseil d'Etat apporte des précisions en matière de sursis à statuer sur une demande de certificat d'urbanisme*". <http://www.village-justice.com/articles>.

⁸² **PÉRIGNON, S**, "*Certificat d'urbanisme et sursis à statuer*" <http://www.dalloz-actualite.fr>

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Las medidas de “*sursis à statuer*” siguen siendo medidas facultativas, por lo que no existe obligación alguna de adoptarse por la administración, pero el **Consejo de Estado** en múltiples resoluciones ha matizando dicho aspecto, como en las **Resoluciones de 21 de Diciembre de 1979 y 1 de Enero de 1980** y en resoluciones más recientes como la **Resolución N° 347458 de 12/26/2012**, terminando declarando que si las contradicciones entre el futuro y el proyecto de PLU se identifican fácilmente en la fecha de la autorización, será imperioso para la administración adoptar la suspensión del procedimiento bajo pena de error manifiesto de apreciación bajo y de declaración de ilegalidad.

Incluso en otras resoluciones, el **Consejo en Resolución N° 347458 de 26/12/2012**, declara que cuando un proyecto es contrario a las disposiciones futuras del PLU, el proyecto debe ser necesariamente sujeto a la suspensión del procedimiento, sin olvidar que el Juez contencioso fiscaliza la regularidad del empleo de la medida.

La aplicación de dichas medidas de “*sursis à statuer*” por la administración, que implican la suspensión de las solicitudes y permisos para construir deberán estar motivadas, e indicar de forma clara y argumentada en que se compromete o pone en peligro el plan en elaboración. Así lo ha entendido también el Consejo de Estado desde

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

hace más de cuatro décadas, no habiendo variado de criterio desde las primeras resoluciones declarando que la suspensión del otorgamiento deberá estar siempre argumentada y motivada.

Las medidas de "*sursis à statuer*" tendrán un período de validez no superior a dos años, y después de vencido el período de validez de la suspensión, la administración no podrá responder con una nueva suspensión a una misma solicitud de autorización basándose en los mismos motivos, eso sí si tras agotarse el primer *sursis* la autoridad competente opone otro *sursis* basado en otro motivo legal diferente al que motivo el primero, la suspensión ordenada en ningún caso podrá exceder de tres años.

Al final de este período de validez, el peticionario cuenta con un plazo de dos meses para confirmar su petición⁸³. La administración tiene entonces un período de dos meses, después de esta confirmación, para tomar una decisión sobre la solicitud. A falta de esta notificación dentro de los dos meses de la decisión, se considerará que la autorización ha sido concedida de forma tácita en los términos en que había sido solicitada.

⁸³ **PLATEL**, P " *Sursis à statuer*, cit., (www.eurojurist.fr)

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El Consejo de Estado ha ratificado la obtención tácita de la licencia transcurrido el plazo de dos meses sin que la administración tome una decisión sobre la solicitud confirmada, entre otras en **Resolución del Consejo de Estado de 11 de Febrero de 2015, nº. 361433**.

Las medidas de “*sursis à statuer*” se pueden acordar por la administración en los siguientes casos:

a- Con la publicación de la deliberación que establece la elaboración de un plan local de urbanismo, para proteger la ejecución del futuro plan. En el caso de que se apruebe el plan local antes de la expiración del período de validez de la suspensión, el procedimiento de suspensión dejará de surtir efecto.

b- A partir de la fecha de inicio del estudio previo a la declaración de utilidad pública de una intervención respecto de las solicitudes de autorización relativas a obras, construcciones o instalaciones que vayan a realizarse en terrenos que se vean afectados por esta operación

c- En el caso de que unas obras, construcciones o instalaciones puedan afectar o hacer más onerosa la ejecución de unas obras

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

públicas, podrá acordarse la suspensión, siempre que la autoridad competente haya tomado en consideración el estudio de un proyecto de obras públicas y que los terrenos afectados por el proyecto hayan sido delimitados.

d- Cuando una solicitud de autorización para obras, construcciones o instalaciones que puedan afectar o hacer más onerosa la realización de una operación de ordenación contemplada por el ayuntamiento o por el órgano legislativo de la corporación pública de cooperación intermunicipal o, en el caso de las operaciones de interés nacional, por el representante del Estado en el departamento. La deliberación del ayuntamiento o del órgano legislativo de la corporación pública de cooperación intermunicipal o la orden de la autoridad administrativa que toma en consideración el proyecto de ordenación delimitará los terrenos en cuestión.

La suspensión solo podrá emitirse si el acto decisorio de toma de consideración ha sido publicado antes de la presentación de la solicitud de autorización.

La decisión de toma de consideración dejará de tener efecto si, en un plazo de diez años a partir de la fecha de entrada en vigor, no se

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

ha emprendido la ejecución de las obras públicas o la realización de la operación de ordenación.

e- A partir de la publicación de la decisión que establece la elaboración de un plan de salvaguardia y de mejora o su revisión, aquellas obras cuya naturaleza se ha especificado más arriba podrán ser objeto de una suspensión en las condiciones y plazos previstos en el artículo L. 111-8.

En caso de diferencias entre el funcionario arquitecto responsable por una parte y por otra el alcalde o la autoridad competente de emitir la autorización o el solicitante sobre la compatibilidad de las obras con el plan de salvaguardia y de mejora o sobre las condiciones impuestas al propietario, el representante del Estado en la región, tras consultar a la sección de la Comisión Regional del Patrimonio, emitirá un dictamen que prevalecerá sobre el del funcionario arquitecto responsable. El recurso del solicitante se presentará al ser denegada la autorización de obras. A falta de una decisión expresa del representante del Estado en la región en un plazo de dos meses a partir de la consulta, el recurso se considerará admitido.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Un decreto determinará el plazo para la consulta del representante del Estado en la región

Dicho instrumento jurídico de la “*sursis à statuer*”, ha sido llevado por el Derecho Francés también a la regulación medioambiental, así el *Code de l'Environnement* o Código de Medio Ambiente (en adelante CMA) francés recoge el instrumento de la suspensión el otorgamiento de licencias en su **Artículo L. 331-6** que dispone textualmente:

"A compter de la décision de l'autorité administrative prenant en considération la création d'un parc national dans les conditions fixées par le décret prévu à l'article L. 331-7, les travaux, constructions et installations projetés dans les espaces ayant vocation à figurer dans le coeur du parc national qui auraient pour effet de modifier l'état des lieux ou l'aspect des espaces en cause sont soumis à autorisation de l'autorité administrative, ou, s'ils sont soumis à une autorisation d'urbanisme, à l'avis conforme de cette autorité.

Il peut être sursis à statuer sur les demandes d'autorisation dont ils font l'objet dans les conditions et délai prévus à l'article L. 111-8 du code de l'urbanisme".⁸⁴

⁸⁴ Última versión del Artículo 331-6 del *Code de l'environnement* o código de medio ambiente introducida por la modificación operada por la Loi n°. 2006-436 du 14 avril 2006 relative aux parcs nationaux, aux parcs naturels marins et asux parcs naturels regionaux.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dicha disposición legal en el campo del medio ambiente permite suspender en la creación de Parques Nacionales el procedimiento sobre las solicitudes de autorización de obras, construcciones e instalaciones con sujeción a las particularidades condiciones y plazos previstos en el artículo L. 111-8 y demás concordantes del CDU francés siendo de aplicación todo lo ya expuesto sobre la figura.

3.-Derecho Italiano

En el **Derecho italiano** en el marco de la “*licencia edilizia*” de reconocimiento legislativo generalizado en 1935 (Decreto-ley de 15 de marzo) y consagrada en la *Legge Urbanistica de 1942*, fueron introducidas por la *Ley 3 de noviembre de 1952*, y posteriormente se consolidaron en la *Leyes de 21 de diciembre de 1955, 30 de julio de 1959, 5 de julio de 1966, 6 de agosto de 1968, 1 de junio de 1971 y 28*

Traducción al español del Artículo 331-6 del Code de l'environnement: “A partir de la decisión de la autoridad administrativa por la que se plantea la creación de un parque nacional en las condiciones que establezca el decreto previsto en el artículo L. 331-7, las obras, construcciones e instalaciones proyectadas en espacios que esté previsto que formen parte del parque nacional y que podrían modificar el estado o el aspecto de los espacios en cuestión estarán sujetas a la autorización de la autoridad administrativa o, si están sujetas a una autorización de urbanismo, al dictamen de conformidad de la autoridad correspondiente.

Puede emitirse una suspensión contra las solicitudes de autorización correspondiente en las condiciones y plazos previstos en el artículo L. 111-8 del código de urbanismo.”

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de enero de 1977, las medidas *“misure de salvaguardia”*, que se han arraigado en el derecho urbanístico italiano vigente.

Las *“misure de salvaguardia”*, son medidas muy parecidas a las medidas de *“sursis à statuer”* del derecho francés. Dichas medidas que se aplicaban cuando la Administración considerara que la solicitud de licencia *edilizia* ponía en peligro, o hacía más onerosa, la ejecución de un plan urbanístico en elaboración o ya en marcha, fueron reguladas en un primer momento como medidas de carácter facultativo al igual que la *“sursis à statuer”*, pasando posteriormente a tener carácter obligatorio.

A diferencia del Derecho francés, en el Derecho italiano, la administración si estaba obligada a resolver de forma motivada sobre la solicitud del interesado una vez transcurrido el plazo de suspensión, por lo que dicho hecho suponía una interrupción del procedimiento asemejándose en mayor medida a la figura de la suspensión del Derecho español.

Las medidas *“misure de salvaguardia”*, se adoptaban siempre como un acto singular, caso por caso, y con límites temporales, si bien el cese de los mismos se computaba en relación con la fecha de la deliberación

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

para adoptar el plan y podían extenderse incluso a las licencias concedidas y no utilizadas lo que proporciona a dichas medidas un carácter revisor.

En la actualidad las medidas *“misure de salvaguardia”* que se han arraigado en el derecho urbanístico italiano vigente, vienen reguladas en el *Artículo 12 del Decreto del Presidente de 6 de junio de 2001, n. 380 (en adelante DP 2001)* que dispone:

"1. Il permesso di costruire é rilasciato in conformità alle previsioni degli strumenti urbanistici, dei regolamenti edilizi e della disciplina urbanistico-edilizia vigente.

2. Il permesso di costruire é comunque subordinato alla esistenza delle opere di urbanizzazione primaria o alla previsione da parte del comune dell'attuazione delle stesse nel successivo triennio, ovvero all'impegno degli interessati di procedere all'attuazione delle medesime contemporaneamente alla realizzazione dell'intervento oggetto del permesso.

3. In caso di contrasto dell'intervento oggetto della domanda di permesso di costruire con le previsioni di strumenti urbanistici

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

adottati, é sospesa ogni determinazione in ordine alla domanda. La misura di salvaguardia non ha efficacia decorsi tre anni dalla data di adozione dello strumento urbanistico, ovvero cinque anni nell'ipotesi in cui lo strumento urbanistico sia stato sottoposto all'amministrazione competente all'approvazione entro un anno dalla conclusione della fase di pubblicazione.

4. A richiesta del sindaco, e per lo stesso periodo, il presidente della giunta regionale, con provvedimento motivato da notificare all'interessato, può ordinare la sospensione di interventi di trasformazione urbanistica ed edilizia del territorio che siano tali da compromettere o rendere più onerosa l'attuazione degli strumenti urbanistici".⁸⁵

⁸⁵ Traducción al español del **Artículo 12 del DP 2001**: 1. La licencia de obras se otorga de conformidad con las previsiones de la normativa urbanística, la normativa de construcción y la legislación vigente en materia de urbanismo y construcción.

2. La licencia de obras está subordinada en todo caso a la existencia de obras de urbanización primaria, a la previsión por parte del municipio de una intervención en los tres años siguientes o a que los interesados se comprometan a realizar tales obras de forma simultánea a la realización de las obras objeto de la licencia.

3. En caso de conflicto entre las obras a que se refiere la solicitud de licencia de obras y lo dispuesto en la normativa urbanística correspondiente, se suspenderá toda decisión relativa a la solicitud. La medida de salvaguardia dejará de ser de aplicación a los tres años de la fecha de adopción de la normativa urbanística o cinco años en caso de que la normativa urbanística se hubiera sometido en la administración competente a la aprobación en el plazo de un año tras la conclusión de la fase de publicación.

4. A petición del alcalde y para el mismo período, el Presidente de la Junta Regional, en una decisión motivada que deberá notificarse al interesado, podrá ordenar la suspensión de las intervenciones de transformación urbanística y de construcción del territorio que pudieran poner en riesgo o hacer más onerosa la aplicación de la normativa urbanística.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Resultan muy interesantes las reflexiones que hace **BASSOLS**⁸⁶, sobre el Derecho urbanístico italiano actual, en el que se ha arraigado la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias: *“todavía no cuenta con una reforma legislativa global sobre la primera Ley urbanística de 1942. Es significativo, sin embargo, que la reforma constitucional del año 2001 ha modificado el artículo 117 de la Constitución, configurando al urbanismo como una materia objeto de competencia concurrente entre el Estado y las regiones. Ello permite albergar que la más amplia reforma de los instrumentos urbanísticos se generarán en el seno de la legislación regional, cuyos primeros frutos ya se hacen evidentes (las regiones de Véneto –3 de abril de 2004– y de Lombardía –16 de febrero de 2005– han aprobado leyes de gobierno del territorio con innovaciones significativas en los instrumentos de planificación), y ello permitirá probablemente una más fácil aprobación de una Ley estatal de principios que haga posible abordar temas impuestos por la reforma constitucional como los de subsidiaridad, co-planificación o cooperación entre las distintas administraciones, participación en el proceso de planificación de las grandes infraestructuras y arbitrar un sistema de concertación urbanística que propicie acuerdos entre Administración y urbanizadores. Es de interés*

⁸⁶ **BASSOLS COMA, M.** Panorama en Panorama en Panorama del Derecho Urbanístico comparado, cit

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

subrayar que la sustitución terminológica y conceptual de urbanismo o urbanística por gobierno del territorio tiene relevancia en orden a la distribución de competencias entre los distintos entes territoriales (en el nuevo contexto de las competencias exclusivas, concurrentes y residuales) y en el ámbito material de esta nueva denominación (en el texto del proyecto de 2005 aprobado por la Cámara de Diputados, en su artículo 2 se definía el gobierno del territorio como “el conjunto de actividades informativas, reguladoras de programación, localización, y de actuaciones de intervención de vigilancia y control con el fin de conseguir la tutela y valorización del territorio, de los usos y transformación del territorio, y de la movilidad. Además, el urbanismo, la vivienda, el paisaje, defensa del suelo y las bellezas naturales se acomodarán a los fines y principios”).

En el urbanismo italiano actual la planificación se articula en cuatro niveles:

1) **LEGISLACION NACIONAL** (que fija las líneas generales y recibe las de la C.E.).

2) **PLANES MARCO**, que establecen las líneas generales de actuación de las leyes (Planes Territoriales, Regionales, de las Comunidades, etc.).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3) **PLANES GENERALES** que resuelven los primeros detalles necesarios para la actuación de las directivas generales (PRG comunales e intercomunales, planes de fabricación etc.).

4) **PLANES DE ACTUACIÓN** que adoptan, con todos los detalles necesarios, los planes generales de extensión limitada (planes de detalle, de recuperación, etc.).

El **Plan Territorial Regional (PTR)** define las directivas a seguir en el territorio a través de la individuación de las redes de las principales líneas de comunicación, de las zonas destinadas a actividades especiales o para asignar vínculos especiales.

El **Plan Territorial de Coordinación Provincial (PTCP)** indica:

- 1) Las diferentes destinaciones del territorio, en relación a la prevalente vocación de sus partes.
- 2) La localización a nivel general de las principales infraestructuras y vías de comunicación.
- 3) Las líneas de intervención para la consolidación del suelo y el abastecimiento de las aguas.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

4) Las áreas en las cuales sea oportuno instituir parques y reservas naturales.

El **Plan Regulador General (PGR)** debe indicar, refiriéndose a todo el territorio comunal:

- 1) Las principales vías de comunicación.
- 2) La división entre zonas del territorio con la determinación de los vínculos y de los caracteres de cada zona.
- 3) Los espacios destinados a uso público.
- 4) Los vínculos de carácter histórico, ambiental y paisajístico.
- 5) Las normas para la actuación del plano

El PTR define las directivas a seguir en el territorio a través de la individuación de las redes de las principales líneas de comunicación, de las zonas destinadas a actividades especiales o para asignar vínculos especiales.

Expuesto ya el panorama urbanístico general italiano, es preciso entrar a continuación a reseñar la interpretación y caracteres actuales de la figura de las medidas *“misure di salvaguardia”*, que no se han visto alteradas en su esencia con el paso de las décadas.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La doctrina italiana actual, entre otros, *Nicola Centofanti, Paolo Centofanti y Favagrosa*⁸⁷, definen las medidas “*misure di salvaguardia*”, como aquellas medidas de carácter cautelar que facultan a la administración para suspender todas las decisiones sobre las solicitudes para construir que entren en conflicto con instrumentos de planificación en elaboración o ya en marcha. De este modo las medidas “*misure di salvaguardia*” congelan el estado urbanístico y las solicitudes de autorización durante el periodo necesario en caso de entrar en conflicto con el instrumento urbanístico en elaboración o ya en marcha, impidiendo construcciones que se hacen incompatibles con dicho instrumento. La medida cautelar por tanto, se concreta en la suspensión de cualquier determinación sobre las solicitudes de autorización de construcción que provoquen el conflicto.

Por tanto la finalidad de las medidas es evitar que, en el periodo comprendido entre la adopción y aprobación de un plan de desarrollo, los cambios de las estructuras urbanas y código de construcción que podrían ser contrarias a la planificación configurada por el nuevo planeamiento, por lo tanto, despliegan una función de precaución

⁸⁷ *CENTOFANTI, N, CENTOFANTI, P Y FAVAGROSA, M, Diritto Urbanistico Seconda Editione, CEDAM, Wolter Kluwers Italia, capitolo sedicesimo, 2012.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

respecto de los proyectos que no se ajusten a la misma. ^{.88}

Dichas medidas en la práctica se han convertido en gravosas para los ciudadanos auto-promotores, constructores e inversores, que ven como se puede alargar el proceso burocrático de obtención de licencia de construcción o reanudación de la licencia suspendida.

Las licencias o permisos de construcción solicitados, solo se aprobarán si no entran en conflicto con los instrumentos urbanísticos, así si la solicitud se ajusta a la vieja y a la nueva herramienta urbanística puede ser aprobada.

Las medidas *“misure de salvaguardia”* pierden su efecto: después de: tres años después de la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico; o cinco años en el caso de que el instrumento de planificación se haya presentado a la administración competente para su aprobación dentro del año de la conclusión de la fase de publicación. En este sentido, se ha confirmado por la Jurisprudencia, entre otras citar la ***Sección Segunda del Tribunal Administrativo Regional de***

⁸⁸ ***CENTOFANTI, N, CENTOFANTI,P Y FAVAGROSA, M, Diritto Urbanístico, cit. capitolo sedicesim.***

Campania, Nápoles Branch, de la Sentencia n. 5871 de 19 de diciembre de 2013

Es preciso reseñar, que el Tribunal Constitucional Italiano en *Sentencia 102 de 29 de mayo de 2013*, reafirma la ilegalidad de la legislación regional cuando el mismo viola los principios establecidos por la legislación estatal en relación con el gobierno territorial. En este caso el Artículo. 14 de la Ley de la Región de Lombardía de 27 de febrero de 2007, n. 5, que resulta como consecuencia de las modificaciones introducidas posteriormente por el art. 1, apartado 8, letra. a) de la Ley de la Región de Lombardía 31 de marzo 2008, n. 5, art. 4 de Lombardía Regional de la Ley 23 diciembre de 2008, n. 33 y Art. 23 de la Ley de la Lombardía Región 5 de febrero de 2010, n. 7), ha sido declarado inconstitucional por violación del art. 117, párrafo 3 de la Constitución, al tener la disposición regional, una duración prevista de las medidas de protección superior a la determinada por la ley estatal (art. 12, párrafo 3 del Decreto Presidencial No. . 380 de 2011).

4.- Otros ordenamientos europeos

En otros países del entorno europeo, también se regularían de forma temprana figuras parecidas a las introducidas por el Derecho francés

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

“*Sursis á statuer*” o por el Derecho italiano “*medidas de salvaguardia*”.

Así, en el **Derecho Alemán** también se contempló una medida similar que se ha consolidado en su derecho vigente, introducida por la *Ordenanza de 29 de octubre de 1936 -dictada con base en la Ley de 3 de julio de 1934*, que disponía la autorización de “suspensiones temporales de la libertad de edificar”, medida que se consagraría y pasaría primero a la *Ley Federal Alemana del Suelo de 29 de Junio de 1960*.

Más tarde la Ley alemana de Ordenación Urbanística, de 23 de julio de 1980 iría más lejos aún estableciendo una autentica prohibición de edificar y modificar, no estando permitido sobre el territorio objeto de planificación en trámite, la introducción de ninguna alteración esencial, estuviera o no sujeta a autorización, que supusiera un incremento del valor de los terrenos, sea edificación, reforma o modificación, contemplándose eso sí excepciones posibles, que se concedían cuando el proyecto no perjudicara al plan en elaboración.

En el mismo sentido legislarían Bélgica y Holanda. Así, el Derecho belga introdujo una medida parecida a las citadas en su *Ley de Ordenación Territorial y del urbanismo», de 29 de marzo de 1962*, manteniendo la figura en la actualidad.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En el Derecho Holandés, de igual modo la *Ley Holandesa de Urbanismo, de 6 de julio de 1963*, modificada por la *Ley de 20 de abril de 1966* introduciría una medida también similar que también se ha arraigado en el Derecho urbanístico holandés.

CAPITULO III.- ANTECEDENTES HISTORICOS Y
REGULACION EN DERECHO ESTATAL.PUNTO DE
PARTIDA DE LA FIGURA EN LAS LEYES URBANÍSTICAS
AUTONÓMICAS.

**1.- Regulación de la Figura en el Derecho Estatal. Supletoriedad
del Derecho Estatal.**

1.1.- Punto de partida de la figura de la suspensión del otorgamiento de
licencias urbanísticas en Derecho Estatal con la Ley de 12 de Mayo de
1956 sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana

Los estudios doctrinales sobre los orígenes históricos del Derecho Urbanístico se muestran pacíficos al entender que es en la tercera década del siglo XIX, cuando a consecuencia del crecimiento demográfico, la concentración de la población en las ciudades, y el incipiente pero paulatino desarrollo industrial, se inicia el proceso de gestación y constitución del fenómeno jurídico del “Urbanismo”, materializado a través de sucesivos textos legales que conformaron un orden positivo preocupado, fundamentalmente, por llevar a cabo el

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

ensanchamiento de las ciudades.⁸⁹ Durante finales del siglo XIX y las primeras cuatro décadas del siglo XX, si bien se logró la formación de una armazón de instituciones jurídicas urbanísticas conclusión a la que llega **BASSOLS COMA**⁹⁰, se caracterizó por la existencia de un entramado de disposiciones o normas con limitada vocación a la sistematización, tratamiento unitario y articulación coherente del fenómeno jurídico-urbanístico, primando en dicho modelo las disposiciones sobre policía urbanística⁹¹.

La propia exposición de motivos de la *Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (en adelante LS de 1956), no duda en mostrar esta situación descrita, cuando sostiene que esa serie de disposiciones anteriores limitadas a ciertas ciudades, «...se muestra insuficiente para afrontar y resolver la ordenación urbanística en las verdaderas dimensiones que el crecimiento demográfico y el futuro de España requieren y las modernas técnicas aconsejan». «El urbanismo español se rige por una serie de

⁸⁹ **VICENS VIVES, J**, *Manual de Historia Económica de España*, Editorial Vicens Vives, 5ª Ed, Barcelona, 1967, P. 518.

⁹⁰ **BASSOLS COMA, M**, *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Ed., Montecorvo, S.A., Madrid, 1973; obra a la que remitimos si se desea profundizar en la historia del Derecho urbanístico español con anterioridad a la LS 1956. **GARCÍA DE ENTERRÍA, E**, en el prólogo a la obra de **Rafael Gómez-Ferrer Morant**, *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, Editorial Tecnos, Madrid, 1971, P.15.

⁹¹ **GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S**, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004, P. 387.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

disposiciones que, promulgadas en muy diferentes fechas, no integran un conjunto orgánico».

En dicha etapa anterior a la *LS de 1956*, la Jurisprudencia negó incluso la posibilidad de suspensión de licencias urbanísticas por elaboración de nuevos planes, entre otras, la ***Sentencia del Tribunal Supremo de 3 de enero de 1917, y la Sentencia de 4 de marzo de 1931.***

Dicho vacío normativo en torno a la suspensión del otorgamiento de licencias ante los nuevos planes en fase de elaboración creaba inseguridad jurídica y no garantizaba adecuadamente la viabilidad de los planes en fase formación, lo que exigía dotar de algún medio a la Administración en la fase de elaboración del nuevo plan y la Ley del Suelo de 1956 va a ser pionera en introducir como veremos las medidas tendentes a garantizar dicha viabilidad.

Tímidamente encontramos antes de la *LS de 1956* un antecedente parcial con alguna similitud a la figura de la de la suspensión del otorgamiento que introduce la *LS de 1956*, en la ***Ley de Patrimonio Histórico de 13 de Mayo de 1933, en su Artículo 17***, si bien la doctrina autorizada muestra consenso en el hecho de que la *LS de 1956*, es el punto de partida de una nueva etapa para el Derecho urbanístico

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

español, por ser el cuerpo normativo que proporcionó una visión integral de la materia o problemática, articuló de forma sistemática una serie de instituciones para armar de forma adecuada el Derecho urbanístico, conformándose como un auténtico cuerpo orgánico. **GONZÁLEZ – VARAS** mantiene que es *«A partir de la Ley del Suelo de 12 de mayo de 1956 cuando el Derecho urbanístico español se caracteriza por ser un Derecho basado en la “legislación”»*⁹², **BASSOLS COMA** mantiene que *«...es a partir de la promulgación de la Ley de Régimen del Suelo y de Ordenación Urbana en el año 1956, cuando la normativa urbanística ha alcanzado un alto grado de articulación y sistematización e inclusive de codificación...»*⁹³, **MUÑOZ MACHADO** califica la LS de 1956 como *«un cuerpo legal extremadamente sólido y de gran coherencia sistemática»*⁹⁴.

La vocación generalista de la ley, su regulación proyectada para atajar el problema del urbanismo en España desde una perspectiva integral y brindar soluciones de conjunto, la investidura técnica que le proporciona al fenómeno del Urbanismo, son algunos de los elementos que condujeron a la doctrina más autorizada, entre otros, **GARCÍA DE**

⁹² **GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S**, *Urbanismo*, cit., P. 387.

⁹³ **BASSOLS COMA, M**, *Génesis y evolución*, cit., P. 45 y 559

⁹⁴ **MUÑOZ MACHADO, S Y LÓPEZ BENITEZ, M**, *El planeamiento urbanístico*, 2ª Ed., Editorial Iustel, Madrid, 2009, P.17.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

ENTERRÍA a concluir que «*la LS 1956 es la norma fundacional del Derecho urbanístico español*»⁹⁵; pronunciándose en igual sentido **BAÑO LEÓN**, que mantiene que la *LS de 1956* «*aparece como una isla en el panorama jurídico del Derecho comparado*»⁹⁶.

La aprobación y promulgación de *LS de 1956* es el punto de partida del instrumento jurídico o medida de “la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas” por la elaboración de instrumentos de planeamiento, que nace como categoría jurídica propia. Es por tanto de la mano de la *LS de 1956* cuando se articula por vez primera en el ordenamiento positivo urbanístico español, la posibilidad de que la Administración suspenda el otorgamiento de licencias urbanísticas por la elaboración de instrumentos de planeamiento.⁹⁷

A la suspensión del otorgamiento de licencias a consecuencia de la formación de instrumentos de planeamiento no le es ajena la vocación por el tratamiento general, integral, uniforme y coherente que impregna todo el texto legal; de forma tal que la regulación de la figura participó de aquellas notas comunes contribuyendo a que naciere con aptitud

⁹⁵ Así lo sostiene **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L**, *Lecciones de Derecho*, cit., P. 94.

⁹⁶ **BAÑO LEÓN, J.M**, *Derecho Urbanístico*, cit., P. 47.

⁹⁷ **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del*, cit., P 71; y **BARREDA BARBERÁ J**, *Suspensión del*, cit., P. 21.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

para la perpetuidad, o al menos para su ordenación positiva hacia el futuro bajo cánones muy similares a los originarios, como tendremos ocasión de ver. La suspensión pasó a integrarse en un sistema de ordenación urbanística en condición de herramienta instrumental o accesoria de la actividad administrativa de planeamiento. Bajo el carácter de figura instrumental, avocada a la consecución de fines dirigidos a garantizar la óptima eficacia futura del plan, la suspensión se integró en un determinado modelo urbanístico y pasó a formar parte de él.

Tal y como mantiene **TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ**, la *LS de 1956* fue el primer texto normativo que declaró la naturaleza pública de la ordenación urbanística y se lo atribuyó al poder ejecutivo como parte de la función administrativa⁹⁸, contando con toda una colección de técnicas jurídicas, entre las que se encuentra la figura de la suspensión. El legislador de 1956 desecha la visión del urbanismo como un conjunto de potestades de policía administrativa o mera limitación de derechos por razones de orden público ligados a la idea de un derecho de propiedad absoluto, para incorporar una gama de instrumentos de intervención y ordenación directos del fenómeno urbanístico⁹⁹. Uno de

⁹⁸ **FERNÁNDEZ, T.R.**, *Manual de Derecho*, cit., P. 24.

⁹⁹ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L.**, *Lecciones de*, cit., P. 95. **PARADA VÁZQUEZ, R** *Derecho Urbanístico General*, Marcial Pons, Madrid, 2007, P 41. coincide con el papel central que se le atribuyó a la planificación en el sistema urbanístico implantado por la LS 1956, refiriéndose a él como «un sistema de planificación completo sobre todo el territorio municipal que no existía con anterioridad».

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

esos centros neurálgicos de la ley es la planificación, así, la LS 1956 se apoya en la planificación como método principal para la ordenación urbana, así lo sostiene el legislador desde la exposición de motivos: «El planeamiento es la base necesaria y fundamental de toda ordenación urbana», no por gusto ha sido calificada muy gráficamente por Muñoz Machado y López Benítez como el «Reino del Plan» ¹⁰⁰. **GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO** mantienen que «Es la LS (de 1956) la primera norma general que no sólo construye esa cobertura abstracta para toda clase de planes futuros, sino que también hace de este instrumento técnico del plan el quicio entero del urbanismo y, con ello, de las posibilidades edificatorias sobre todo el suelo...» ¹⁰¹. Es, precisamente, la importancia de la categoría del plan la que baña también el perímetro de la suspensión de licencias urbanísticas producto de instrumentos de planeamiento, por transitividad. Si la suspensión constituye la herramienta instrumental de carácter preventivo para garantizar la eficacia de la futura ejecución de la planificación, su valor está directamente relacionado con el que se le atribuye a la categoría principal, de la cual depende.

¹⁰⁰ **MUÑOZ MACHADO, S Y LÓPEZ BENITEZ, M**, *El planeamiento*, cit., P. 38.

¹⁰¹ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L**, *Lecciones de*, cit., P. 96.

Con criterio similar **GONZÁLEZ-VARAS IBÁÑEZ, S**, *Urbanismo y Ordenación*, cit., P. 388-389.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La prevé un sistema de planificación en cascada. Tiene inicio *Ley del Suelo de 1956* con la aprobación de un Plan Nacional de Urbanismo encargado de configurar las grandes directrices de la organización urbanística del territorio español, tomando en cuenta las conveniencias económicas y sociales (artículo 7). Los dictados del plan nacional deben ser respetados y concretados por los planes provinciales, y las disposiciones de estos a su vez, por los instrumentos municipales, produciéndose la articulación funcional de concreción territorial de las disposiciones nacionales en los sucesivos instrumentos locales. En la cédula básica de la organización urbanística, el municipio, el plan debía fijar aspectos de tal importancia como la división del territorio y el destino de cada una de esas zonas, la determinación sobre los espacios libres, el trazado de la red de comunicaciones, y la delimitación del perímetro urbano y del suelo rústico (artículo 9). El significado de la planificación en este sistema jurídico de ordenación urbanística se completa con la transformación que supuso para el derecho de propiedad sobre el suelo. Al amparo de la LS de 1956, el contenido del derecho de propiedad tal y como estaba fijado por el Código Civil (artículo 350), pasó a ser una determinación de esta ley y de los planes. La *LS de 1956* supuso una profunda transformación para el derecho de propiedad, el propietario no tenía entre sus facultades la de edificar donde y cuando entendiese, sino que estaba sujeto a las

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

determinaciones de los planes. El *ius aedificandi* pasó de ser contenido esencial del derecho de propiedad a ser considerado una atribución expresa del plan urbanístico en consideración a intereses públicos de la ordenación de los espacios comunes, desde la perspectiva de la ciudad como bien e interés colectivo¹⁰².

A este escenario, sucintamente perfilado, debía tributar la suspensión de licencias urbanísticas por la elaboración de planes. Su regulación se fijó en el *artículo 22 de la LS 1956*, en los siguientes términos:

"1. Los órganos competentes para la formación de un plan podrán acordar, y habrán de publicar en el Boletín Oficial de la Provincia, la suspensión por un año del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación, en sectores comprendidos en un perímetro determinado, con el fin de estudiar el plan de ordenación o su reforma.

2. El expresado plazo será ampliado a otro cuando, dentro de aquél, se hubiere efectuado la información pública dispuesta en el artículo 32, y no cabrá acordar nuevas suspensiones hasta que transcurriesen cinco años.

¹⁰² PARADA VÁZQUEZ, R, *Derecho Urbanístico*, cit., P. 42 y GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S, *Urbanismo y Ordenación*, cit., P. 389.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación en el Boletín Oficial de la Provincia, tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos"

Al abrigo de esta regulación, las características fundamentales de la suspensión de licencias urbanísticas por la elaboración de instrumentos de planeamiento fueron planteadas en los siguientes términos:

- El legislador introdujo la modalidad de la «suspensión potestativa», es decir, la que es acordada a discreción de la Administración, mediante la adopción de un acto administrativo formal que debía cumplir con el requisito de publicidad, mediante su divulgación en el boletín oficial correspondiente para entender válida la orden de suspensión.

- La causa de la suspensión era el estudio de un plan o su reforma. La Jurisprudencia de la época entendió como ámbito objetivo de la suspensión todo tipo de plan operativo fuera comarcal, especial, general o de reforma interior (entre otras las *Sentencias del Tribunal Supremo de 16 de diciembre de 1977 y de 26 de abril de 1980*); y como finalidad la necesidad de impedir actuaciones que fueran contrarias a las futuras estipulaciones del plan y constituyesen obstáculos a su

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

ejecución. La potestad de suspender operaba sobre las licencias de parcelación de terrenos y edificación sobre el ámbito espacial que decidiese la Administración. Como la ley hacía referencia a la suspensión de las licencias en «sectores comprendidos en un período determinado», no fue pacífica la interpretación de este requisito que produjo una jurisprudencia contradictoria¹⁰³.

- La suspensión era de carácter general, es decir, afectaba a todas las solicitudes de licencias aun y cuando no comprometiesen el futuro planeamiento. Es este un aspecto que constituyó a juicio de Fernando Pablo, la esencia de la suspensión de la *LS de 1956* ¹⁰⁴. «No se admite simplemente la suspensión de una solicitud, desde determinado momento en la tramitación del plan, -sostiene este autor- sino que, preocupado por el principio de igualdad, nuestro legislador quiso garantizar la no arbitrariedad de la Administración, exigiendo un acto general previo». En principio, el despliegue de la eficacia del acuerdo de suspensión suponía la congelación de la zona para el otorgamiento de licencias de edificación y parcelación de terrenos.

¹⁰³ Véase los comentarios sobre la base de la cita a la Jurisprudencia de la época que realiza **FERNANDO PABLO, M** *Suspensión del otorgamiento*, cit., P.75.

¹⁰⁴ **FERNANDO PABLO, M** *Suspensión del otorgamiento*, cit. P.79.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- Los sujetos legitimados para acordar la suspensión eran «los órganos competentes para la formación de un plan», los que a tenor del *artículo 24 de la LS 1956* fueron las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos.

- En relación al régimen de indemnización que previó la ley cabe decir que tenían derecho a obtener resarcimiento aquellos titulares de la solicitud de licencia que la hubiesen presentado con anterioridad a la publicación del acuerdo en el boletín oficial.

1.2.- Ley 197/1963 de 28 de Diciembre sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional. El fenómeno de la sectorialización antes y después de la Constitución Española

Durante los años de vigencia de la LS 1956, la legislación sectorial hizo también práctica de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias remitiéndose a la regulación general de la figura prevista en la LS de 1956. Como ejemplos de uso de la figura de la “suspensión de licencias” por dicha legislación sectorial reseñar la ***Ley 197/1963, 28 diciembre, sobre Centros y Zonas de interés Turístico Nacional*** . Disponía dicho ***Artículo octavo de la Ley 197/1963***.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

"Uno. Al iniciarse el expediente de declaración de «Centro o Zona de Interés Turístico Nacional» podrá el Ministerio de Información y Turismo interesar del Ministerio de la Vivienda y este acordara la aplicación con carácter provisional de las normas previstas en la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, de doce de mayo de mil novecientos cincuenta y seis, por virtud de las cuales se restrinja o suspenda la edificación en el Centro o Zona cuyo interés turístico se pretende declarar, hasta la aprobación de su respectivo Plan de Ordenación. Dichas restricciones o suspensiones tendrán una duración máxima de seis meses. Cuando se trate de bienes del Estado, las correspondientes medidas restrictivas serán adoptadas por el Ministerio de Hacienda.

Dos. Las Órdenes ministeriales dictadas por los distintos departamentos, según su competencia, por la que se aprueben las medidas a que alude el número anterior se publicarán en el «Boletín Oficial del Estado» y en el de la provincia o provincias a que dichas medidas afecten, debiendo aparecer claramente delimitado el ámbito territorial de aplicación de dichas Órdenes".

Dicha ley por tanto reguló la posibilidad de suspender las licencias de edificación cuando se incoase un expediente de declaración de zona o centro de interés público. La duración de dichas restricciones o

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suspensiones tendría una duración máxima de seis meses, remitiéndose en el resto de la regulación a la *LS de 1956*.

Al hilo de la aprobación de esta *Ley 197/1963, 28 diciembre, sobre Centros y Zonas de interés Turístico Nacional*, es preciso reseñar las duras críticas de la doctrina al fenómeno de la prevalencia de lo sectorial frente al interés general.

Las causa del desarrollo de las planificaciones sectoriales tuvo lugar como mantiene **BOUAZZA ARIÑO**¹⁰⁵ por el fenómeno creciente e inesperado del turismo masivo que se empezó a desarrollar tras los años 50, así como por el surgimiento de nuevas necesidades sociales por la bonanza económica, necesidades que el Estado Social de Derecho debía garantizar, asumiendo para ello el sector publico nuevos compromisos creándose nuevos departamentos ministeriales (departamentos como el de servicios sociales, el de turismo, entre otros), de forma apresurada, fenómeno que **TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ**¹⁰⁶, denominó “inflación orgánica”. Y cada departamento querrá tener su propia planificación sectorial dentro de sus

¹⁰⁵ **BOUAZZA ARIÑO, O**, *Ordenación del Territorio y Turismo*, Atelier, Barcelona, 2006 P. 64 y ss.

BOUAZZA ARIÑO, O, *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma*, Vol. 2, (Ordenación del territorio y urbanismo), “Criterios para un desarrollo sostenible del turismo”, 2, págs. 2008, P.156-190.

¹⁰⁶ **FERNANDEZ, T.R**, *El aspecto orgánico de la inflación administrativa RAP* 48, 1965, P. 323-340

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

competencias, incidiendo en ocasiones sobre un mismo ámbito territorial.

Como señala **BOUAZZA ARIÑO** *“la ordenación urbanística del territorio español se empezaría a desarrollar en zonas localizadas de nuestra geografía y desde puntos de vista sectoriales”. Pronto surgirían críticas en la doctrina “(...) “La Ley de Fraga, por lo tanto, pretendió realizar una ordenación territorial desde un prisma turístico mediante la planificación de los Centros y Zonas de interés turístico nacional “. Esta Ley 197/1963, 28 diciembre, sobre Centros y Zonas de interés Turístico Nacional, como sigue señalando **BOUAZZA ARIÑO**¹⁰⁷ “encontró una oposición radical en los responsables de urbanismo y, concretamente, en el Ministerio de la Vivienda, sin que fuera ajeno a ello el peso del Ministerio de Información y Turismo, de Manuel Fraga, en el Gobierno, desde el sentido además, tan atractivo de la atracción de turistas”*

Destaca la crítica que hace **SERRANO GUIRADO**¹⁰⁸ , que ya manifestó en 1965 que esta ley *“hace quebrar todos los principios de la planificación y verifica una autentica inversión de valores, pues es evidente que el turismo es la parte y el territorio es el todo, y por tanto,*

¹⁰⁷ **BOUAZZA ARIÑO, O**, Ordenación del Territorio. cit., P. 67

¹⁰⁸ **SERRANO GUIRADO, E** Planificación Territorial y planificaciones Sectoriales. Ministerio de la Vivienda Secretaría General Técnica, 1965, P. 49 y ss.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

estructurar la ordenación de un todo desde una perspectiva exclusivamente parcial es incidir de lleno en la equivocación, perjudicial y costosa, que supone toda planificación sectorial y cuyo riesgo mayor, en este caso, resulta del hecho de que al ponerse al servicio de esa ordenación sectorial las técnicas concebidas para la total planificación urbanística –así, el juego de planes generales y parciales o los conceptos de solar, suspensión de licencias de edificación, parcelaciones, valoraciones y similares- se están desvirtuando esas técnicas en beneficio de un ámbito de intereses muy concretos y para el mayor descrédito de aquéllas frente a la comunidad"

SERRANO GUIRADO, ya aventuraba la problemática y las consecuencias en el sentido de que cada sector comenzaría ahora su legislación específica, con sus instrumentos correspondientes de planificación territorial, lo que conllevaría de una parte, la falta de conexión total con los programas de actuación que ha de haber siempre en toda demarcación: servicios urbanos, carreteras, etc., y de otra, como dice dicho autor "*a la consagración del principio de anticipación*", en virtud del cual el primero en llegar se aseguraría el dominio excluyente de un espacio determinado, si olvidar la cuestión de las competencias administrativas, los problemas de ordenación, problemas de aprovechamiento racional de recursos, problemas de jerarquización

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de valores, problemas de coordinación de competencias administrativas.

Con la promulgación de la Constitución Española, el fenómeno de la sectorialización tendría continuidad dando la CE a las comunidades autónomas una serie de materias sectoriales y reservando al Estado determinadas competencias sectoriales y generales.

En cuanto a las comunidades autónomas el *artículo 148.1 C.E.* además de dejar claro que las comunidades autónomas podrán asumir en sus Estatutos de Autonomía competencias exclusivas en materia de ordenación territorial, urbanismo y vivienda, recoge toda una serie de materias sectoriales que tienen una clara incidencia en el territorio y que serán objeto de planificaciones sectoriales.

Las materias sectoriales reservadas al Estado vienen dispuestas el Artículo 149.1 CE.

Ante las diferentes competencias que regulan dichas disposiciones legales, mantiene **BOUAZZA ARIÑO** ¹⁰⁹ que *“en base a ello es lógico pensar en la necesidad de habilitar una vía de coordinación de todas las competencias que tienen una incidencia territorial para evitar disfuncionalidades y solapamientos. Esta vía de coordinación no podrá*

¹⁰⁹ **BOUAZZA ARIÑO, O**, *Ordenación del Territorio*, cit., P. 137

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

ser ejercida por el ente territorial que tiene asumida la competencia exclusiva en materia de ordenación territorial, ya que cada comunidad autónoma únicamente podrá coordinar la competencia genérica de ordenación territorial en su territorio, y además, sin la máxima amplitud habida cuenta que determinadas competencias del Estado van a incidir necesariamente sobre el territorio autonómico, sin que la comunidad autónoma pueda coordinar las competencias sectoriales del Estado con las suyas relativas a la ordenación territorial “ “ Por lo tanto el único mecanismo para coordinar las competencias territoriales tendrá que venir de la mano del Estado”¹¹⁰

Como mantiene **BOUAZZA ARIÑO**¹¹¹ “la ley preverá instrumentos para la coordinación específica de aquellas competencias compartidas de carácter sectorial para, una vez producida una idea coherente de la competencia sectorial se integren en el seno de la ordenación territorial general.” Por ejemplo para incorporar las diferentes ordenaciones turísticas que las Comunidades Autónomas pueden realizar en materia de turismo la Ley 4/99 Ley 4/1999, de 13 de enero, de modificación de la Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común,

¹¹⁰ La negrita es mía.

¹¹¹ **BOUAZZA ARIÑO, O,** *El derecho urbanístico del siglo XXI*, cit., P.173-174.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

en su *artículo 7*, prevé la posibilidad de elaborar planes conjuntos entre el Estado y las Comunidades autónomas en materias de competencia concurrente, como por ejemplo el Plan Integral de Calidad del Turismo Español, que no aprovechó las posibilidades que brindaba el *Artículo 7 de la Ley 4/99* referida.

En el sentido expuesto, pero ya desde un punto de vista general, ha supuesto un gran avance la *Ley 42/2015, de 1 de octubre, de Régimen Jurídico del Sector Público*. Dispone el *Artículo 1* de dicha ley:

“La presente Ley establece y regula las bases del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, los principios del sistema de responsabilidad de las Administraciones Públicas y de la potestad sancionadora, así como la organización y funcionamiento de la Administración General del Estado y de su sector público institucional para el desarrollo de sus actividades”

Dispone el *Artículo 2* de dicha ley:

1. La presente Ley se aplica al sector público que comprende:

a) La Administración General del Estado.

b) Las Administraciones de las Comunidades Autónomas.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

c) Las Entidades que integran la Administración Local.

d) El sector público institucional.

2. El sector público institucional se integra por:

a) Cualesquiera organismos públicos y entidades de derecho público vinculados o dependientes de las Administraciones Públicas.

b) Las entidades de derecho privado vinculadas o dependientes de las Administraciones Públicas que quedarán sujetas a lo dispuesto en las normas de esta Ley que específicamente se refieran a las mismas, en particular a los principios previstos en el artículo 3, y en todo caso, cuando ejerzan potestades administrativas.

c) Las Universidades públicas que se regirán por su normativa específica y supletoriamente por las previsiones de la presente Ley.

3. Tienen la consideración de Administraciones Públicas la Administración General del Estado, las Administraciones de las Comunidades Autónomas, las Entidades que integran la Administración Local, así como los organismos públicos y entidades de derecho público previstos en la letra a) del apartado 2.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Pero pese a lo expuesto, todavía en la práctica urbanística, mi humilde opinión es que hace dificultosa cualquier tipo de coordinación, máxime cuanto al examen del plan en todos sus aspectos realizado también se ha sectorializado y transformado en la carga para quien asume la tramitación del planeamiento de recabar y atender multitud de informes, con plazos de emisión diversos, algunos vinculantes, otros no, preceptivos la mayoría de ellos. Para colmo ni tan siquiera los diversos legisladores sectoriales, probablemente desconocedores de la compleja normativa, práctica y dinámica urbanística, han logrado ponerse de acuerdo en el momento procedimental más adecuado para imponer la obligación de recabar sus respectivos informes. Añádase al coctel la, por otra parte, deseable evaluación ambiental del planeamiento, cuando resulta exigible, y la otra omnicomprendensiva competencia urbanística, circunscrita, eso sí, a lo establecido en la normativa sectorial que resultase de aplicación, saltará hecha añicos. El plan de urbanismo, y la propia competencia urbanística autonómica, se ha convertido en el resultado de la suma de decisiones amparadas por la autonomía municipal, un conjunto de informes que se desconocen entre sí y unas cada vez más expansivas evaluaciones ambientales que, frecuentemente, acaban invadiendo en sus valoraciones y pronunciamientos el ámbito de lo genuinamente urbanístico.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Pero, aun sabedor de lo anterior, aun conocedor de que al probo planificador se le exigen informes en materia de interior, patrimonio cultural, abastecimiento y saneamiento, dominio público hidráulico, comunicaciones electrónicas, terrenos, edificaciones e instalaciones afectos a la defensa nacional, líneas o infraestructuras ferroviarias o sus zonas de servicio (en este caso de la Dirección General de Ferrocarriles y del ADIF, con el mismo objeto), zonas de servicio aeroportuario o espacios sujetos a servidumbres aeronáuticas o acústicas establecidas o a establecer según la normativa de navegación aérea, carreteras estatales, carreteras autonómicas, carreteras provinciales, terrenos forestales y montes, vías pecuarias, suelos contaminados, energía, equipamiento comercial, educación, sanidad, salud públicas (cementerios) y, finalmente, sin olvidar la evaluación ambiental estratégica, ordenación territorial.

Parece haberse convertido la planificación en un *sudoku* materialmente ingobernable en ocasiones en el que el proyecto urbano, la ciudad y sus habitantes han quedado fragmentados en múltiples visiones sectoriales que incluso en ocasiones resultan contradictorias.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1.3.- Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación Urbana aprobado por Decreto 1006/1966 de 7 de Abril de 1966.

El Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por planes de Ordenación, aprobado por Decreto 1006/1966 de 7 de Abril de 1966 de 7 de abril de 1966 (en adelante RRS de 1966) también contiene la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias”.

Disponía el *Artículo 27 del RRS de 1966*:

"1.La declaración de una zona en estado de reparcelación, y, en su defecto, la aprobación inicial del proyecto, autorizará para suspender la concesión de licencias de edificación conforme a lo previsto en el artículo 22 de la Ley del Suelo. En todo caso podrán realizarse obras de conservación previa licencia municipal, conforme al régimen general.⁷

2. Extendidas la nota marginal o la anotación preventiva a que se refiere el artículo 21 del presente Reglamento, la transmisión de finca afectada por la reparcelación o la constitución de derechos sobre la misma no alterará en ningún caso su situación urbanística

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

en cuanto al expediente, aplicándose el artículo 7.º del Reglamento de la Ley de Expropiación Forzosa.

Dicho RRS de 1966 incorporó también por tanto la posibilidad de suspender las licencias en las zonas de reparcelación y remitió la regulación de la figura a los preceptos de la *LS de 1956*.

1.4.- Reforma de la Ley de 12 de Mayo de 1956 sobre régimen del Suelo y Ordenación Urbana por la Ley 19/1975 de 2 de Mayo de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

La reforma de la *LS de 1956* llevada a cabo en 1975 por la *Ley 19/1975 de 2 de Mayo de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* (en adelante LRLS de 1975), supuso una relación de continuidad de los principios sobre los que se erguía el Derecho urbanístico español. Tal y como mantiene **TOMÁS-RAMÓN FERNÁNDEZ** «se orientó por derroteros exclusivamente técnicos, como una reforma parcial del texto de 1956, cuyas bases de partida se respetaron íntegramente»¹¹². En el mismo sentido se pronunciaron **GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO**.¹¹³ .

¹¹² **FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN**, *Manual de Derecho*, cit., P. 28.

¹¹³ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L**, *Lecciones de Derecho*, cit., P. 99.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Para **GONZÁLEZ PÉREZ**, *tanto el TRLS 1992 como la LS 1976 «...presuponían la vigencia de aquella primera Ley (la LS 1956), que se había ido refundiendo con las reformas en ellas introducidas por la Ley de 2 de mayo de 1975 y la Ley 8/1990, de 25 de julio»*.¹¹⁴ Con similar criterio, se pronunciará **GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ**¹¹⁵.

De hecho, y como continuidad con el modelo anterior, la planificación sigue siendo uno de los puntos de apoyo de la normativa urbanística, pues la ley opta por los objetivos del ensanche de las poblaciones y por tanto, por la producción de nuevo suelo urbano. La nueva norma insiste en la idea de la planificación en cascada sustituyendo los Planes Provinciales de la LS de 1956 por los Planes Directores Territoriales de Coordinación que servían como ruta de enlace en la actividad planificadora de elementos económicos y territoriales. En esta oportunidad, la regulación de la figura del plan lo que hace es perfeccionarse, introduciendo la obligatoriedad de que determinados criterios materiales y estándares urbanísticos deben integrar siempre el contenido de cualquier plan. El contenido de la actividad de planificación discurre por los mismos parámetros. Los planes determinarán la división del territorio municipal en suelo urbano, urbanizable y no urbanizable, formulan el trazado de las vías de

¹¹⁴ **GONZÁLEZ PÉREZ**, J, *Comentarios a la Ley de Suelo*, vol. I, Thomson Civitas, Navarra, 2008, P.100-101.

¹¹⁵ **GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ**, S *Urbanismo y*, cit., P. 391-392.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

comunicación, establecen los espacios libres y zonas verdes, limitan el uso del suelo y de las edificaciones, y determinan la configuración de las parcelas edificables y sus dimensiones (artículo 3).

En lo que atañe a la regulación de la suspensión de licencias urbanísticas por elaboración de instrumentos de planeamiento, la nueva norma introdujo novedades destacables pero que no afectaron al esquema dogmático creado por el legislador de la LS de 1956. Esta nueva regulación resulta, eso sí, más ambiciosa, pretende sacar mejor partido de la potestad de suspensión, y en consecuencia, amplía muchos de los ámbitos de la figura, como las modalidades de instrumentos de planeamiento que pueden dar lugar a la potestad de suspensión o las modalidades de licencias que pueden suspenderse. La ordenación legal sería posteriormente desarrollada por el *Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, Reglamento del Planeamiento Urbanístico* (en adelante RPU 1978).

El *Artículo 22 de la LRLS de 1975* dispuso:

"1.Los órganos competentes para la aprobación provisional de los planes Generales Municipales, Parciales, Especiales o Estudios de Detalle, podrán acordar por el plazo máximo de un año la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en sectores comprendidos en una zona determinada, con el fin de estudiar el Plan o su reforma. Dicho acuerdo habrá de publicarse en los Boletines Oficiales de la provincia o provincias afectadas y en uno de los diarios de mayor difusión de cada una de ellas.

2. El expresado plazo será ampliable, como máximo, a otro año, cuando, dentro de aquél, se hubiere completado el penado de información pública prevista en el artículo 32. No será posible acordar nuevas suspensiones en la misma zona por idéntica finalidad hasta que transcurrieren cinco años, contados a partir del término de la suspensión. El acuerdo de ampliación del plazo se publicará en la forma prevista en el apartado anterior.

3. La aprobación inicial de un Plan o Proyecto o de su reforma determinará por sí sola la suspensión del otorgamiento de licencias para aquellas zonas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente. Los efectos de esta suspensión se extinguirán con la aprobación definitiva y, en todo caso, por el transcurso de dos años desde la aprobación inicial.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Con la publicación del acuerdo por el que se somete a información pública el Plan aprobado inicialmente se expresarán necesariamente las zonas del territorio objeto de planeamiento, afectadas por la suspensión del otorgamiento de licencias.

4. Los peticionarios de licencia solicitada con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los Proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales".

La **LRLS de 1975** mantuvo la modalidad de la suspensión facultativa incorporada por la LS 1956 e introdujo otra tipología de la figura: la **suspensión automática**, que operaría *ope legis* con el trámite de aprobación inicial de los planes urbanísticos, lo que vendría a dotar de seguridad jurídica y viabilidad futura a los instrumentos en formación.

Ambas figuras, la suspensión facultativa y la suspensión automática, poseen semejanzas y puntos en común, pero también manifiestas diferencias en determinados aspectos de su régimen jurídico. La consecuencia fundamental de la introducción de esta nueva modalidad suspensiva fue el incremento de la complejidad en el régimen jurídico

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de su eficacia, producto de un sistema de prórroga de cada una, no lo suficientemente bien articulado.

La suspensión facultativa se podía decretar por el plazo máximo de un año a contar desde la publicación en los boletines correspondientes, de modo similar a la regulación de la *LS 1956*. La suspensión podía ser objeto de prórroga por otro año más, con la misma obligación de publicación en el periódico oficial, y con la condición de que en el primer plazo anual se haya avanzado en el procedimiento de elaboración del plan produciéndose el trámite de información pública.

La suspensión automática tenía lugar con el trámite de aprobación inicial de un plan o programa, manteniéndose sus efectos hasta la aprobación definitiva o, en su caso, por el plazo máximo de dos años. Esta regulación dio lugar a diferentes interpretaciones sobre la aplicación sucesiva de los efectos de cada una de las suspensiones o su vigencia al unísono, problemática que sería resuelta favorablemente por el *Real Decreto, 16 octubre 1981, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana*.

Reseñar que esta reforma, en la suspensión facultativa se fijó la imposibilidad de acordar nuevas suspensiones en la misma zona por

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

idéntica finalidad hasta que transcurrieren cinco años, contados a partir del término de la suspensión.

Dicha reforma introdujo la posibilidad de ejercitar la potestad de suspender en dos momentos del procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento. El legislador introdujo los trámites de aprobación inicial y provisional de los planes. El primero constituye el inicio del procedimiento de elaboración, mientras que el segundo tiene lugar cuando culmine el trámite de información pública. En la aprobación provisional del plan se añadían las modificaciones resultantes de la fase de información pública. Pues bien, la suspensión facultativa podía decretarse en la aprobación inicial o dejarse para la fase de aprobación provisional, mientras que la suspensión automática siempre tiene lugar durante la aprobación inicial del plan.

Dicha reforma amplió las modalidades de planificación que legitiman el ejercicio de la suspensión. La ley habla de Planes Generales Municipales, Parciales, Especiales o Estudios de Detalle, mientras que la anterior *LS 1956* solo contemplaba como instrumentos de planeamiento el Plan Nacional, los planes provinciales, municipales y comarcales.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Otra novedad de dicha reforma, es que cerró definitivamente el camino a la posibilidad de que los particulares puedan acordar la suspensión de licencias, pues esta potestad se vincula necesariamente con la propia para la aprobación inicial o provisional del planeamiento, deslindándose de la competencia para la formación de aquél.

A partir de dicha reforma, el acuerdo de suspensión facultativa *debía publicarse en los Boletines Oficiales de la provincia o provincias afectadas y en uno de los diarios de mayor difusión de cada una de ellas*, alabado por la doctrina, al mejorar las posibilidades de su conocimiento y a la indemnización de los peticionarios de licencia solicitada con anterioridad a la publicación de la suspensión, fijó además del coste oficial de los proyectos y a la devolución, la devolución, en su caso, de las tasas municipales.

1.5.- Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976.

La disposición Final tercera de la *LRLS de 1975*, autorizó al gobierno la aprobación del *Texto Refundido sobre la Ley del Suelo aprobados por Real Decreto 1346/1976* que prácticamente reproduciría ahora en su

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

artículo 27 lo dispuesto en la Ley 19/1975 en su artículo 22 ya referido anteriormente.

Al igual que ya hemos dicho de la *LRLS de 1975*, el *Texto Refundido sobre la Ley del Suelo aprobados por Real Decreto 1346/1976* (en adelante LS 1976), que refundió las disposiciones legales vigentes en materia urbanística, incluyendo lo que había quedado en vigor de Ley del Suelo de 1956, supuso igualmente una relación de continuidad de los principios sobre los que se erguía el Derecho urbanístico español.

El *Artículo 27 de la LS 1976* dispuso:

"Uno. Los Órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los Planes Generales Municipales, Parciales, Especiales o Estudios de Detalle podrán acordar, por el plazo máximo de un año, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos y edificación en sectores comprendidos en una zona determinada con el fin de estudiar el Plan o su reforma. Dicho acuerdo habrá de publicarse en los Boletines oficiales de la provincia o provincias afectadas y en uno de los diarios de mayor difusión de cada una de ellas.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dos. El expresado plazo será ampliable como máximo a otro año cuando, dentro de aquél, se hubiere completado el período de información pública previsto en el artículo cuarenta y uno. No será posible acordar nuevas suspensiones en la misma zona por idéntica finalidad hasta que transcurrieren cinco años, contados a partir del término de la suspensión. El acuerdo de ampliación del plazo se publicará en la forma prevista en el apartado anterior.

Tres. La aprobación inicial de un Plan o Programa o de su reforma determinará por sí sola la suspensión del otorgamiento de licencias para aquellas zonas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente. Los efectos de esta suspensión se extinguirán con la aprobación definitiva y, en todo caso, por el transcurso del plazo de dos años desde la aprobación inicial. Con la publicación del acuerdo por el que se somete a información pública el Plan aprobado inicialmente se expresarán necesariamente las zonas del territorio objeto de planeamiento, afectadas por la suspensión del otorgamiento de licencias.

Cuatro. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales."

El único cambio reseñable de la ley de la **LS de 1976** fue el hecho de introducir otro mecanismo de suspensión conectado con la aprobación inicial que no exigía acuerdo específico. La aprobación inicial determinaba por sí sola la suspensión como efecto legal e inmediato conectado a la propia aprobación en aquellas zonas del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supusieron modificación del régimen urbanístico anterior.¹¹⁶

1.6.- Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana.

Tres años después de la promulgación de la CE, el Gobierno aprobó la primera norma constitucional que reguló la figura de la suspensión de las licencias urbanísticas, el ***Real-Decreto Ley 16/1981 de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana*** (en adelante RDL 16/1981) para lograr el cumplimiento del régimen de transitoriedad establecido en

¹¹⁶ **FERNANDO PABLO, M.**, “Suspensión del otorgamiento, cit., P. 99-100

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

LS de 1976 en lo referente a la adaptación de los planes urbanísticos de la administración local a los postulados de la Ley.

El legislador aprovechó la oportunidad para perfeccionar el régimen jurídico de la suspensión de licencias urbanísticas producto de instrumentos de planeamiento, introduciendo novedades a la regulación de la *LS de 1976*.

Las reformas introducidas constituyen la solución a nivel normativo de los problemas que en la práctica habían enfrentado a las administraciones locales en la aplicación del régimen de suspensión del *LS 1976*¹¹⁷.

Respecto a la suspensión de licencias urbanísticas, el *artículo octavo* de dicho *RDL 16/1981* dispuso:

"Uno. Los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los Planes generales municipales, normas subsidiarias de planeamiento municipal, Planes parciales, especiales o estudios de detalle, podrán acordar la suspensión del otorgamiento

¹¹⁷ **BARREDA BARBERÁ J**, *Suspensión del, cit., P.30*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición en áreas determinadas, con el fin de estudiar su formación o reforma.

Dos. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación enumerados en el apartado anterior determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiéndose señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

Tres. La suspensión a que se refiere el apartado primero, se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de este plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el Plan o su reforma. Si la aprobación inicial se produce una vez transcurrido el plazo del año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá también la duración máxima de un año.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencia conforme a lo dispuesto en el número 1 de este artículo, la suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años.

En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento.

Cuatro. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años, por idéntica finalidad.

Cinco. Los acuerdos de suspensión se adoptarán con las formalidades previstas en el Reglamento de Planeamiento".

Como vemos, esta disposición continúa el proceso de ampliación de los ámbitos objetivos de la figura iniciado con la *LS de 1976*. Por un lado, los instrumentos de planeamiento que habilitan el ejercicio de la potestad de suspensión son los planes generales municipales, las normas subsidiarias de planeamiento municipal, los planes parciales, los planes especiales y los estudios de detalle. Por otro, las licencias que pueden ser objeto de suspensión son las ya tradicionales licencias

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de edificación y parcelación de terrenos, y se añaden las licencias de demolición.

Se mantienen las modalidades de suspensión automática y facultativa.

La primera tiene lugar con el acuerdo inicial de aprobación del plan, se trata de una cautela *ex lege*, siempre aparejada al acuerdo de aprobación inicial. Su duración máxima es de un año. La suspensión facultativa tiene lugar antes del acuerdo inicial de aprobación, es decir, en un momento previo y preparatorio del procedimiento administrativo de elaboración y aprobación del plan; puede disponerse a partir de la adopción del acuerdo de formación y hasta que se dicte el acuerdo de aprobación inicial. Su plazo máximo es de un año desde la fecha de publicación de la suspensión facultativa en el periódico oficial correspondiente. El plazo máximo de la suspensión en general no puede superar los dos años.

1.7.- Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 junio.
Especial referencia a la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional y sus consecuencias.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1.7.1. Introducción

El *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992 (en adelante LS 1992) sería una ley de existencia efímera como veremos a continuación en aplicación de la *Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional*.

Fue la *LS de 1992*, y no la antecesora *Ley de 25 julio 1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo*, quien incorporó en su artículo 102 la regulación de la figura de la suspensión. La *Disposición Derogatoria Única del LS 1992* derogó la *LS de 1976* y el *Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de ordenación Urbana*, con lo cual la emergente ordenación de la figura vía artículo 102 pasó a constituirse en el Derecho estatal vigente en sede de suspensión de licencias urbanísticas.

Dispuso el *Artículo 102 de la LS de 1992*.

"1. Los órganos competentes para la aprobación inicial y provisional de los Planes Generales Municipales, Normas Subsidiarias del planeamiento municipal, Planes Parciales, Especiales o Estudios de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Detalle, podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, con el fin de estudiar su formación o reforma.

Dicho acuerdo habrá de publicarse en los «Boletines Oficiales» de la provincia o provincias afectadas y, en su defecto, en el de la Comunidad Autónoma y en uno de los diarios de mayor difusión de cada una de ellas.

2. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación enumerados en el apartado anterior determinará, por sí sólo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiéndose señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

3. La suspensión a que se refiere el número 1, se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Si la aprobación inicial se produce una vez transcurrido el plazo del año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá también la duración máxima de un año.

Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencias conforme a lo dispuesto en el número 1 de este artículo, la suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años.

En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento.

4. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años, por idéntica finalidad.

5. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales"

En base a la *Disposición final única, apartado 3, de la LS 1992*, la nueva regulación sobre la suspensión tendría carácter supletorio de la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

normativa específica que las Comunidades Autónomas implementasen en ejercicio de sus competencias.

La *Disposición final única de la LS de 1992* dispuso:

"1. Tienen el carácter de legislación básica en virtud de lo previsto en el artículo 149.1.1.^a, 8.^a, 13.^a, 18.^a y 23.^a de la Constitución, los siguientes preceptos: 3.1; 3.2 c); 4.1 y 4; 5; 6; 7; 8; 9.1; 11.4; 15; 16.1, 2 y 4; 17; 19; 20; 21; 22; 23; 24.1, 3 y 4; 25; 26; 27.1, 2 y 4; 28.1 y 5; 29.1; 30.1 y 3; 31.1 y 2; 32; 33.1; 34; 35; 36; 37; 38; 39; 40.1, 2 y 3; 41; 42.1, 2 y 3; 43.1; 45.1, 2, 3 y 4; 59.1 y 2; 62; 65.1; 67; 72.1; 78.2; 94.1 y 2; 95; 96.1 y 3; 97; 98; 99.1 y 2; 100; 104.1 y 3; 109.1; 113.2; 124; 132; 133; 134.1; 135; 137.5; 138.b); 140; 141; 143; 144.1; 149.3; 150; 151.1 y 3; 154; 166.1 a), c) y e); 167; 176; 183; 184.2; 203; 205; 210; 213; 227.1; 228.3 y 4; 237; 238; 239; 241; 242.1 y 6; 243.1 y 2; 245.1; 246.2; 248; 249; 253.3; 254.2; 274; 276; 277; 278.1; 280.1; 282.2; 284.3; 285; 286; las disposiciones adicionales primera, tercera, cuarta, séptima y octava; y las disposiciones transitorias primera, cuarta, quinta, sexta 1 y 4, y octava.

2. Son de aplicación plena en virtud del artículo 149.1.8.^a y 18.^a de la Constitución los preceptos: 43.3; 46; 47; 48; 49; 50; 51; 52; 53; 54; 55; 56; 57; 58; 60; 61; 63; 64; 66; 107; 112; 118.1; 126.1; 136.2; 159.4; 160.3; 168; 169; 170.1; 173; 174.2; 199.1b) y 2b); 202.1, 2, 3 y 4; 204; 206; 207; 211.3; 214; 215; 216; 217; 218; 219; 220; 221; 222; 223; 224; 225; 226; 232; 235; 240; 244.2, 3 y 4; 254.1; 255.2; 258.2 y 3; 259.3; 278.4; 287.2 y 3; 288.2 y 3; 289; 296; 299; 300; 301; 302; 303; 304; 305; 306; 307; 308; 309; 310, y las disposiciones adicionales quinta y sexta.

3. Los restantes preceptos serán de aplicación supletoria en defecto de regulación específica por las Comunidades Autónomas en ejercicio de sus competencias.

4. En el plazo de tres meses desde la publicación de esta Ley el Gobierno establecerá por Real Decreto la tabla de vigencia de los Reglamentos de Planeamiento, Gestión Urbanística, Disciplina Urbanística, Edificación Forzosa y Reparcelaciones"

La *LS de 1992* no guarda especial trascendencia histórica respecto de la figura de la suspensión de licencias objeto de estudio, toda vez que la disposición sobre la suspensión constituyó la unificación de la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

legislación preexistente, es decir, del *artículo 27 de la LS de 1976 y el artículo 8 del RDL 16/1981*, y por tanto, una solución de continuidad respecto al ya tradicional y asentado régimen jurídico, sin nuevos aspectos significativos que resaltar, y dado que la LS de 1992 tuvo una efímera existencia, tal y como mantienen la doctrina autorizada, entre otros, **BAÑO LEÓN**, «...pesó sobre la Ley de 1990 y el Texto Refundido de 1992, la misma maldición que sobre todas las leyes urbanísticas anteriores, exceptuando el TRLS 1976. La ley no se llegó a aplicar, porque produjo una contestación inmediata de muchas Comunidades Autónomas que vieron en peligro sus competencias, pese a que la inmensa mayoría de la LS 1992 era de carácter supletorio»¹¹⁸.

De hecho, incluso ya antes había tenido lugar una rapidísima reacción de la Comunidad Autónoma de Cataluña, que dictó el *Decreto Legislativo 1/1990, de 26 de julio, por el que se aprobó el Texto Refundido de los textos legales vigentes en Cataluña en materia urbanística*, precisamente el día anterior a la publicación en el <<Boletín Oficial del Estado>> de la Ley 8/1990, iniciando así un proceso en el que distintas Comunidades comenzaron a elaborar normas urbanísticas mucho más ambiciosas que las aprobadas hasta el momento¹¹⁹.

¹¹⁸ **BAÑO LEÓN, J.M.**, *Derecho Urbanístico*, cit., P.54.

¹¹⁹ Entre ellas merecen ser destacadas especialmente la Ley Foral navarra 10/1994 de 27 de junio, de ordenación del territorio y urbanismo; La Ley valenciana 6/1994, de 15 de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En el mismo sentido se pronuncia **MUÑOZ MACHADO Y LÓPEZ BENÍTEZ**. Según estos autores, «... la aparición de un texto legal nuevo, con más de trescientos artículos, récord absoluto de extensión en la historia de la legislación urbanística del Estado, en un momento en el que las competencias legislativas habían pasado al dominio de las Comunidades Autónomas, se consideraría por un buen número de estas últimas como una provocación que, en efecto, fue contestada ante el Tribunal Constitucional»¹²⁰.

Así, en esta reconfiguración convulsa, antes de que concluyesen los procedimientos de impugnación judicial planteados, pues tanto la *Ley de 25 julio 1990, sobre Reforma del Régimen Urbanístico y Valoraciones del Suelo* como la *LS 1992* fueron impugnados ante el Tribunal Constitucional, pero cuando ya se atisbaba su final y sus posibles resultados, comenzó en nuestro país el debate sobre el modelo urbanístico. A este respecto, constituye idiosincrasia

noviembre, reguladora de la actividad urbanística, parcialmente modificada por la Ley 14/1997, de 26 de diciembre, de medidas de gestión administrativa y financiera y de organización; La Ley madrileña 9/1995, de 28 de marzo, de medidas en materia de ordenación del territorio, suelo y urbanismo; y finalmente, la Ley gallega 1/1997, de 24 de marzo, del suelo. Por otra parte, ya tras la STC 61/1997, e incluso de la Ley 6/1998, de 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones en algún caso, dejando ahora al margen las normas autonómicas de urgencia dictadas por diversas Comunidades. Interesa ahora destacar la Ley castellano-manchega 2/1998, de 4 de junio, de ordenación del territorio y de la actividad urbanística, y, finalmente, la Ley riojana 10/1998, de 2 de julio, de ordenación del territorio y urbanismo.

¹²⁰ **MUÑOZ MACHADO, S Y LÓPEZ BENITEZ, M**, *El planeamiento urbanístico*.....P.18.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

fundamental en el proceso de discusión, el Informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, el cual marcó el inicio de lo que vendría después con la trascendente Sentencia del TC, defendiendo una amplísima liberalización del mercado del suelo y la completa ruptura con la tradición urbanística española¹²¹. Ante ello, el Gobierno creó la Comisión de Expertos sobre Urbanismo que emitió un conocido Informe, el "Documento de Salamanca", en el que se planteaban concretas propuestas de mejora del ordenamiento urbanístico¹²².

El resultado de aquel proceso judicial fue la trascendente *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo*, que anuló buena parte del contenido de la *LS de 1992* y restableció el diseño competencial fijado veinte años antes por la Constitución. **PAREJO ALFONSO** se muestra partidario de la restitución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas llevada a cabo por la *STC 61/1997*

¹²¹ En gran medida, los planeamientos básicos del conocido informe del Tribunal de Defensa de la Competencia, Remedios políticos que pueden favorecer la libre competencia en los servicios y atajar el daño causado por los monopolios, Madrid, 1994, tributarios a su vez de los defendidos por J.E. Soriano García, Hacia la tercera desamortización (Por la reforma de la ley del Suelo), Marcial Pons-IDELCO, Madrid, 1995, inspiraron el Proyecto de Ley sobre Régimen del Suelo y Valoraciones aprobado en Consejo de Ministros de 23 de mayo de 1997 y publicado en el <<Boletín Oficial de las Cortes Generales>>. Congreso de los Diputados, IV Legislatura, Serie A núm. 66-1 de 9 de junio de 1997, págs. 1 a 11. Bien es cierto que en la posterior tramitación parlamentaria de dicho texto, especialmente en la Comisión del Congreso, se introdujeron modificaciones sustanciales en el mismo que llevaron a prescindir de las propuestas fundamentales del Tribunal de Defensa de la Competencia.

¹²² En lo que ahora interesa, su texto puede consultarse en "Recomendaciones finales de avance normativo y política de suelo" del Informe sobre Suelo y Urbanismo ("Documento de Salamanca"). "ciudad y Territorio", núm. 103, 1995, págs. 165 y ss. La Comisión de Expertos sobre Urbanismo se creó mediante la Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de 5 de noviembre de 1993, designándose sus miembros mediante la Orden del Ministerio de Obras Públicas, Transportes y Medio Ambiente de 3 de enero de 1994.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de 20 de marzo de 1997, pero parte de la doctrina se posicionaría de forma crítica y preocupante con los efectos de dicha Sentencia, como **TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, GARCÍA DE ENTERRÍA, PARADA VAZQUEZ** ¹²³.

A partir de dicha Sentencia del Tribunal Constitucional, la competencia en materia de urbanismo, ordenación del territorio y vivienda, y con ello, todos los sistemas de planeamiento, ejecución y disciplina urbanística, corresponderían en exclusiva a las Comunidades Autónomas, por lo que la *LS de 1992* constituía una invasión estatal en un ámbito que le era ajeno, que no puede ser salvado por la vía de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3. Por ende, las normas impugnadas incurrieran en exceso competencial, pues no les es dable al Estado el establecimiento de un régimen urbanístico común de alcance supletorio¹²⁴.

La STC referida, fija que el ámbito competencial del Estado, con carácter exclusivo, se dirige a la regulación sobre los principios

¹²³ Véase **PAREJO ALFONSO, L.**, *Revista de Documentación Administrativa*, n° 252-253, P. 5, se muestra partidario de la restitución competencial entre Estado y Comunidades Autónomas llevada a cabo por la sentencia 61 de 20 de marzo de 1997 del Tribunal Constitucional.

FERNÁNDEZ, TOMÁS-RAMÓN, “El desconcertante presente y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 94, 1997, P. 189-201; **GARCÍA DE ENTERRÍA, E** “Derecho Urbanístico español a las vistas del siglo XXI”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, n° 99, 1998, P. 395-403; Ramón **PARADA**, *Derecho Urbanístico General...*, ob. cit., P. 57 y ss. y en **GARCÍA RUBIO F.**, *Problemas actuales del Derecho urbanístico*, Universidad Rey Juan Carlos y Editorial Dykinson, Madrid, 2007, P. 61 y ss.

¹²⁴ **GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S.**, *Urbanismo y Ordenación del Territorio*, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004. P. 401.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

generales del estatuto de la propiedad inmobiliaria para garantizar un régimen de igualdad en el ejercicio del derecho en todo el territorio nacional (*artículo 149.1.1 CE*), a legislar en materia civil (*artículo 149.1.8 CE*), a regular las bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (*artículo 149.1.13 CE*), y la regulación de las bases del procedimiento administrativo común, sobre expropiación forzosa, y sobre el sistema de responsabilidad de todas las administraciones públicas (*artículo 149.1.18 CE*). De la mano del establecimiento por parte del Estado de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio de deberes y derechos de los propietarios, el Tribunal Constitucional determinó que las Comunidades Autónomas podían regular también en sede estatuto de la propiedad inmobiliaria siempre que se respete la ordenación básica del Estado. Ello trajo, que con posterioridad a la *STC 61/1997 de 20 de marzo*, se promulgaran leyes estatales constreñidas a la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad sobre el suelo, en concreto, la Ley 6/1998, 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones, derogada posteriormente por la vigente *Ley del Suelo 8/2007, 28 mayo* y su texto refundido, *el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*; quedando vivas y como Derecho Supletorio en caso de ausencia por parte de las comunidades autónomas de una regulación completa, las disposiciones sobre la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

elaboración de instrumentos de planeamiento de la *LS 1976, Real Decreto 1346/1976 9 abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana* y del *Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de ordenación Urbana* y también el *Real Decreto 2187/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística* para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el *Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, el *Real Decreto 3288/1978 de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, al declararse inconstitucional el *artículo 102 del TRLS 1992 y su Disposición Derogatoria Única*.

La Sentencia del Tribunal Constitucional contiene otros pronunciamientos especialmente relevantes para comprender la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias objeto de estudio. La Constitución formula un sistema de distribución de competencias entre el Estado y las Comunidades Autónomas en materia de urbanismo, en el que se inserta, y del cual participa la suspensión de licencias a

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

consecuencia de instrumentos de planeamiento urbanístico; esquema que según la interpretación dada por la *Sentencia del TC de 1997* alcanza a la elección por las Comunidades Autónomas de las técnicas instrumentales necesarias para hacer posible la ordenación urbanística del territorio, así como su libre configuración. Las técnicas urbanísticas, así como los «medios e instrumentos que pertenecen a la libre opción del legislador autonómico en materia urbanística -se dice en el fundamento jurídico vigésimo cuarto, apartado a) de la sentencia, aunque en determinados supuestos, puedan considerarse como una consecuencia casi necesaria de la concepción del derecho de propiedad subyacente a aquellas condiciones básicas, como el establecimiento de zonas o áreas de reparto en las que hacer realidad la equidistribución y los deberes básicos. Pero la definición del régimen jurídico de tales técnicas e instrumentos que, desde luego, admite configuraciones diversas, forma parte, pues, de la competencia autonómica en materia urbanística».

Trasladado todo lo expuesto a la figura de la suspensión de la suspensión del otorgamiento de licencias, se traduce en la plena disposición del legislador autonómico para alejarse de la legislación estatal supletoria común con la finalidad de crear una figura diferente, sin vinculación con el diseño estatal de la suspensión. Ello guarda plena

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

armonía con las disposiciones concernientes a la actividad de planificación urbanística que la sentencia atribuye de forma íntegra a las Comunidades Autónomas. Los preceptos de la LS de 1992 sobre el Plan Nacional de Ordenación, los Planes Directores Territoriales de Coordinación, los planes de iniciativa particular, los Planes Generales y Normas Subsidiarias fueron anulados, por entender que la planificación es materia esencialmente de gestión urbanística, y como tal, titularidad exclusiva de las Comunidades Autónomas, sin que quepa que el Estado determine, aunque sea de forma supletoria, la regulación sobre los instrumentos de planeamiento.

Esa libertad legislativa sobre la figura de la suspensión de licencias está en manos de las Comunidades Autónomas, las que pueden hacer uso de ella en cualquier momento. Sin embargo, el panorama que muestra la normativa autonómica en este punto evidencia que la legislación estatal (*LS de 1976* y su normativa de desarrollo) no ha dejado de ser el modelo de referencia a donde miran los legisladores autonómicos cuando se trata de articular la figura de la suspensión de licencias decretada a causa del procedimiento de elaboración de los planes urbanísticos. El Derecho estatal, originado hace cincuenta y nueve años, sigue marcando pautas en la ordenación jurídica de la potestad administrativa de suspensión de licencias de las diecisiete comunidades

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

autónomas. Veremos en los próximos capítulos que es usual que los ordenamientos jurídicos autonómicos introduzcan determinados aspectos diferenciadores de la categoría, pero que en ningún caso constituye una desviación desnaturalizada respecto al referente teórico estatal. La suspensión de licencias urbanísticas producto de la elaboración de instrumentos de planeamiento es una de esas categorías del Derecho urbanístico español que, desde la humilde posición que poseen respecto al conjunto del todo, refleja -cual si fuere una de las muchas caras del objeto geométrico- la realidad del fenómeno mayor al cual pertenece y en el que se integra. Asomarse a su historia permite visualizar el recorrido de un proceso de consolidación de un orden teórico coherente, sólido, que pese a la fragmentación de los operadores jurídicos y de la toma de decisiones político-jurídicas se ha mantenido como modelo referencial nacional. En este sentido, estudiar el recorrido histórico de la suspensión de licencias urbanísticas implica asomarse a una de las realidades que vive el Derecho urbanístico español, la del esfuerzo por mantener la cohesión de la disciplina urbanística pese a la distribución del poder normativo a una pluralidad de legisladores autonómicos.

1.7.2. Análisis de la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional.

Analizando detenidamente el fallo de la Sentencia objeto de comentario que declaró inconstitucional las dos terceras partes de los preceptos que integraban el *TRLRHL 1992*, y siguiendo a **BAÑO LEÓN**¹²⁵ el Tribunal Constitucional declaró:

a) La nulidad de los 177 artículos calificados por el legislador de 1992 de aplicación supletoria, por entender que el *artículo 149.3 CE* no es título competencial ni habilita al Estado para legislar “ex novo” con carácter supletorio, sino que constituye un predicado del ordenamiento estatal en su conjunto que debe ser inferido por el aplicador del Derecho autonómico, empleando las reglas de interpretación jurídica.

Se pronuncia dicha Sentencia del TC 61/1997, sobre dicha supletoriedad en los siguientes términos:

“Dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, la

¹²⁵ **BAÑO LEÓN, J.M.:** *La nueva Ley del Suelo y la Sentencia 20 de marzo de 1997, DA, n.º. 252-253 (septiembre 1998-abril 1999).*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

*competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de título competencial específico que así lo legitime, sin que, por otra parte, el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 in fine CE*¹²⁶.

A mayor abundamiento, la inconstitucionalidad de los preceptos supletorios por falta de competencia del legislador estatal se proyecta sobre su Disposición derogatoria pues, a juicio del TC, la supletoriedad tampoco juega en sentido negativo, y no permite que el Estado modifique su propia legislación:

“es decir, tampoco puede ser un título que le permita al Estado derogar el que era su propio derecho, en este caso sobre urbanismo, pero que ya ha dejado de serlo o, más exactamente, que ya no se encuentra a su disposición, ya sea para alterarlo (aun con eficacia supletoria) o para derogarlo. De otro modo, si el legislador estatal suprimiese, mediante su derogación, el derecho sobre una materia cuya competencia ya no es suya, sino de las Comunidades

¹²⁶ Fundamento jurídico 12 b) de la STC 61/1997 de 20 de marzo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Autónomas, vendría a quebrantar una de las finalidades básicas de la cláusula de supletoriedad cual es la de que, con la constitución de los órganos de poder de las Comunidades Autónomas, y su correspondiente asunción de competencias normativas, no se origine un vacío parcial del ordenamiento, permitiendo y prescribiendo, con este propósito, la aplicación supletoria potencialmente indefinida del ordenamiento estatal¹²⁷”.

Al margen de la polémica que pudo suscitar esta prohibición de supletoriedad, el mismo hecho de que el *TRLS 1992* fuera en gran parte supletorio suponía el reconocimiento por el legislador estatal de que el grueso de la materia urbanística correspondía a las Comunidades Autónomas. Es cierto que el Tribunal Constitucional durante una larga etapa que duro hasta 1996, declaró que el Estado podía dictar normas a título meramente supletorio, aunque es el mismo Tribunal el que en *STC 15/1989, de 26 de enero*, reconoce que la supletoriedad no era una cláusula universal atributiva de competencias: “*No es una norma competencial, sino ordenadora de la aplicación de las normas en el Estado compuesto configurado por la aplicación de la Constitución*”; “*más bien –precisa la STC 147/1991, de 4 de julio-, es una cláusula de cierre que tiene por objeto realizar el principio de plenitud del*

¹²⁷ Fundamento jurídico 12ºd), *STC 61/1997*, 20 de marzo.

ordenamiento jurídico, suministrando al aplicador del derecho una regla con la que pueda superar las lagunas de que adolezca el régimen jurídico de determinadas materias¹²⁸”.

En este mismo sentido se había pronunciado **MUÑOZ MACHADO**¹²⁹ advirtiendo el carácter transitorio de la cláusula como legitimadora de que el Estado dictara regulaciones orgánicas completas de una materia. **BALZA Y DE PABLO**¹³⁰, sugirieron más tarde que “*la supletoriedad es un problema de aplicación y de eficacia de las normas*”, tesis que finalmente consagró el Tribunal Constitucional en la *Sentencia 118/1996, de 27 de junio*, “...una vez que el aplicador del Derecho, utilizando los medios usuales de interpretación haya identificado una laguna en el ordenamiento autonómico, deberá colmarla acudiendo a las normas pertinentes, dictadas por el Estado en el ejercicio de las competencias que la Constitución le atribuye: en eso consiste la supletoriedad del Derecho estatal que, por su misma naturaleza, no comporta atribución competencial”. Ello configura la interpretación que confirma la *STC 61/1997* y, por eso, al no disponer el Estado de competencia urbanística, prohíbe la derogación del *TRLR 1976*, con lo

¹²⁸ Fundamento jurídico 8º, de la *STC 147/1991*, de 4 de julio.

¹²⁹ **MUÑOZ MACHADO, S.:** *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, 1ª edición, Civitas, Madrid, 1982 (2ª edición Iustel, Madrid, 2008) P. 176

¹³⁰ **BALZA AGUILERA, J. y PABLO CONTRERAS, P.:** *El Derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de las Comunidades Autónomas*, REDA, nº 55, 1987, P. 381 y ss.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

que salva el problema que hubiera suscitado en muchas Comunidades Autónomas la ausencia de una regulación completa del urbanismo.

b) La nulidad de 76 artículos que habían sido calificados por el legislador estatal de 1992 de aplicación básica, invocando determinadas competencias que la CE ha atribuido al Estado con carácter exclusivo en el art. 149.1.1.1, 8 , 13 , 18 y 23. Sobre dicha calificación se ha pronunciado el Alto Tribunal en el FJ 12 a), señalando que *“una cosa es que el Gobierno, en virtud del principio de seguridad jurídica, esté obligado a calificar las normas que estime que tienen carácter básico, sobre todo cuando deba regular una determinada materia sobre la que el Estado tienen competencia para aprobar las normas básicas (SSTC 179/1992 y 385/1993), Y otra cosa muy distinta es que todos los preceptos así calificados por el ejecutivo del 92 tengan efectivamente tal carácter”*, reconociéndose en el Fallo de la Sentencia, únicamente, la incidencia del Estado en la regulación del régimen del suelo ex *artículo 149.1.1.1 y 8 CE*.

c) La inconstitucionalidad de la *Disposición Derogatoria Única del TR de 1992*, *“en la medida en que dichas disposiciones no se extienden a materias sobre las que el Estado no ostente competencias y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puede desplegar las*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

disposiciones del TRLS, dictadas por el Estado en el marco de sus competencias". Esta declaración hizo "revivir", entre otras, el *RD 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, el *Real Decreto Ley 16/1981, de 16 de octubre, de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana*, así como los reglamentos de desarrollo, en cuanto afecten o incidan en competencias que corresponden al Estado.

De esta manera, el entramado del sistema normativo urbanístico estatal aplicable en las comunidades Autónomas que no cuenten con legislación propia y completa en materia de urbanismo, lo configuran las normas del apartado c), junto con los preceptos del *TR 1992* no declarados inconstitucionales por el Tribunal Constitucional, los Reglamentos dictados en desarrollo del *TR de 1976*, y la *Ley 5/1997, de 10 de julio, de medidas urgentes en materia de suelo*.

1.7.3. Las competencias estatales que limitan la competencia autonómica a expensas de análisis sobre el contenido de la *STC 61/1997*.

Entramos ahora en el problema técnico del logro de la cohesión de la disciplina urbanística en la aplicación de lo que se ha convenido en

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

llamar, partiendo de la propia *Sentencia el TC 61/1997*, “*exclusividad competencial de las competencias autonómicas*”. Y ello es un problema técnico porque a pesar de tal exclusividad autonómica, la titularidad estatal impone una serie de límites competenciales que inciden sobre el urbanismo en particular.

La *STC 61/1997*, de insuperable trascendencia, estableció los criterios generales sobre las competencias estatales que limitan la competencia urbanística de las Comunidades Autónomas. Lo primero que hay que notar –como venimos diciendo–, es que la Sentencia del *TC 61/1997* ha supuesto la directriz a seguir de la anterior *Ley 1/1992, de 26 de junio*, cuyo efecto catalizador dio origen a la renovación del ordenamiento urbanístico en nuestro país. Sin embargo, conviene advertir en primer término que el objeto de la Sentencia no es el análisis sustantivo del régimen urbanístico de la propiedad del suelo, que sólo se afronta incidentalmente, sino la distribución constitucional de competencias en la materia. No cabría la posibilidad de considerar el aumento extraordinario de la disposición de las Comunidades Autónomas y la legitimidad de los nuevos modelos urbanísticos diseñados, sin la decisión del Tribunal Constitucional que hizo visible la nueva situación del régimen urbanístico.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El caso para nosotros se presenta cuando pretendemos hablar de un “modelo urbanístico español”, fruto de la cohesión que existía antes de la citada Sentencia. Las competencias exclusivas sobre urbanismo que cada Comunidad Autónoma tiene asumida conforme a la Constitución y sus respectivos Estatutos¹³¹, hacen que la extensión del modelo sea tal, que difiera mucho de los términos expresados en momentos previos a la decisión constitucional y que además, presente gran dificultad en su delimitación.

No sin más cabe que desnaturalicemos el modelo del que venimos hablando y olvidemos totalmente la coexistencia de las competencias autonómicas con las estatales. Y es por ello que, el mismo Tribunal Constitucional, en su Fundamento jurídico quinto dice:

“Procede, pues, afirmar que la competencia autonómica en materia de urbanismo ha de coexistir con aquellas que el Estado ostenta en virtud del artículo 149.1 CE, cuyo ejercicio puede condicionar, lícitamente, la competencia de las Comunidades Autónomas sobre el mencionado sector material”.

¹³¹ **DE ASÍS ROIG, A**, *La ordenación urbanística resultante de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en Legislación del Suelo, análisis comparativo. Incidencia de la STC 61/1997, La Ley-Actualidad, Madrid, 1997, P. 5 y ss.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

A simple vista, no se puede pretender que las competencias autonómicas gocen de absoluta exclusividad en la materia, pues se estaría desvirtuando el Estado Social y Democrático de Derecho que proclama nuestra Constitución. Es por ello que sendas competencias deben presentarse –al menos–, como compatibles en el seno de la atribución de sus respectivos ámbitos. Y ello conformará el conjunto de competencias estatales que limitan la competencia autonómica.

Así, en consonancia con la comentada Sentencia, el principal límite autonómico lo conforma el *artículo 149.1 CE*, concretamente en sus párrafos 1, 8, 13, 18 y 23. Dispone el Artículo 149 de la CE:

"1. El Estado tiene competencia exclusiva sobre las siguientes materias:

1. ^a La regulación de las condiciones básicas que garanticen la igualdad de todos los españoles en el ejercicio de los derechos y en el cumplimiento de los deberes constitucionales.(...)

8. ^a Legislación civil, sin perjuicio de la conservación, modificación y desarrollo por las Comunidades Autónomas de los derechos civiles, forales o especiales, allí donde existan. En todo caso, las reglas relativas a la aplicación y eficacia de las normas jurídicas,

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

relaciones jurídico-civiles relativas a las formas de matrimonio, ordenación de los registros e instrumentos públicos, bases de las obligaciones contractuales, normas para resolver los conflictos de leyes y determinación de las fuentes del derecho, con respeto, en este último caso, a las normas de derecho foral o especial (...).

13.^a Bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (...)

18.^a Las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas y del régimen estatutario de los funcionarios que, en todo caso, garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; el procedimiento administrativo común, sin perjuicio de las especialidades derivadas de la organización propia de las Comunidades Autónomas; legislación sobre expropiación forzosa; legislación básica sobre contratos y concesiones administrativas y el sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas.(...)

23. ^a Legislación básica sobre protección del medio ambiente, sin perjuicio de las facultades de las Comunidades Autónomas de establecer normas adicionales de protección. La legislación básica

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

sobre montes, aprovechamientos forestales y vías pecuarias". (...).

Todas estas ideas, como construcciones abstractas, sirven para delimitar las competencias más importantes mediante las cuales puede el Estado incidir legítima y puntualmente sobre el urbanismo: la propiedad urbana –tanto en su vertiente jurídico-pública de delimitación de su contenido y su protección frente al poder público, cuanto en su dimensión civil o de relaciones entre particulares¹³², la expropiación forzosa y los respectivos criterios de valoración, así como la responsabilidad administrativa. Sin embargo, a estas competencias principales del urbanismo, se le podrían sumar otras, entre las que cabría destacar:

a) La competencia exclusiva del Estado sobre el procedimiento administrativo común¹³³, sin perjuicio de las reglas de procedimiento especial cuya regulación compete a las comunidades autónomas¹³⁴ como ya hemos visto, las relativas al planeamiento. Pues procedimiento “común” no ha de ser entendido en un sentido codificador, es decir, como un procedimiento único o como un conjunto de trámites de obligado cumplimiento, cualquiera que sea la materia sobre la que

¹³² Artículo 149.1.8 CE.

¹³³ STC 61/1997, 20 de marzo, Fundamento jurídico 25c), 34.a), y sobre todo 35 y 40.

¹³⁴ Cfr. Fundamento jurídico 26.a).

verse.

b) Las competencias sectoriales con dimensión espacial o física¹³⁵, para cuyo ejercicio el Estado podrá recurrir a la planificación territorial y a fórmulas de coordinación; lo cual, por otra parte, supondrá un lógico condicionamiento de la estrategia territorial que las comunidades autónomas pretendan llevar a cabo a través de su competencia en materia de ordenación del territorio y urbanismo¹³⁶. Esos títulos sectoriales podrán atribuirle también competencias de ejecución¹³⁷.

c) Las bases del régimen jurídico de las administraciones públicas¹³⁸, que podrían autorizar la fijación de bases relativas a un sector específico como es el que ahora se considera.

d) La competencia sobre las bases y coordinación general de la actividad económica, aunque respecto del urbanismo, entre otras consideraciones, su invocación sólo podrá legitimarse si la norma de que se trate responde efectiva y estrictamente a la dirección general de la economía¹³⁹, no a la regulación del derecho de propiedad¹⁴⁰.

¹³⁵ Cfr. Fundamentos jurídicos 22, antepenúltimo párrafo; 25.c), último párrafo 26.a); 27.a).

¹³⁶ Cfr. Fundamento jurídico 22.

¹³⁷ Cfr. Fundamento jurídico 27.a).

¹³⁸ Cfr. Fundamento jurídico 26.a), en relación con el artículo 135 TRLS y el deber de información y notificación que consagra.

¹³⁹ Cfr. Fundamento jurídico 36.

¹⁴⁰ Cfr. Fundamento jurídico 24.d).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

e) La competencia sobre las bases del régimen estatutario funcional (artículo 149.1.18 CE), en particular en lo que hace a los notarios y registradores de la propiedad¹⁴¹.

Si bien es cierto que el urbanismo en sí mismo considerado dio origen a diversas posturas doctrinales incluso ya antes de la decisión del Tribunal Constitucional, ello no es más que lo que la misma Sentencia del Tribunal de manera netamente argumentada, dejó en sus planteamientos. Por ello conviene proceder a través del análisis de los diversos fundamentos del pronunciamiento de la *Sentencia del TC 61/1997*, que ya en su Fundamento jurídico Sexto se adelanta a concebir el urbanismo como un término amplio y extenso. En este sentido, el urbanismo se concibe como política de ordenación de la ciudad mediante la cual, *“se viene a desarrollar el cómo, cuándo y dónde deben surgir o desarrollarse los asentamientos humanos, y a cuyo servicio se disponen las técnicas e instrumentos urbanísticos precisos para lograr tal objetivo”, -de manera que-, “el contenido del urbanismo se traduce en concretas potestades (en cuanto atribuidas o controladas por Entes públicos), tales como las referidas al planeamiento, la gestión o ejecución de instrumentos planificadores y la*

¹⁴¹ STC 207/1999, Fundamentos Jurídicos 4,8 y 9.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

intervención administrativa en las facultades dominicales sobre el uso del suelo y edificación, a cuyo servicio se arbitran técnicas jurídicas concretas; a lo que ha de añadirse la determinación, en lo pertinente, del régimen jurídico del suelo en tanto que soporte de la actividad transformadora que implica la urbanización y edificación¹⁴²”.

No obstante, frente a la exclusividad competencial de las Comunidades Autónomas, el Tribunal Constitucional ha afirmado que, “*el orden constitucional de distribución de competencias ha diseccionado ciertamente la concepción amplia del urbanismo que descansaba en la legislación anterior a la Constitución de 1978, pues no es posible desconocer, como se ha dicho, que junto a la atribución de la competencia urbanística a las Comunidades Autónomas, el artículo 149.1 CE reconoce al Estado la competencia, también exclusiva¹⁴³, sobre las condiciones básicas de ejercicio de los derechos constitucionales o la legislación sobre expropiación forzosa, o el sistema de responsabilidad o el procedimiento administrativo común, por citar algunos de los instrumentos que el urbanismo, con esa u otra nomenclatura, suele hacer uso”.*

¹⁴² Fragmento recogido de la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo, Fundamento jurídico. B).

¹⁴³ La negrita es nuestra.

-La competencia sobre las condiciones básicas ex art. 149.1.1 CE.

Ya hemos mencionado la competencia estatal en lo que concierne al *artículo 149.1.1 de la CE* en relación con la propiedad urbana, pero conviene precisar que dicha competencia se materializa en la garantía del Estado a la igualdad, sin que ello predetermine la naturaleza básica de las normas dictadas al amparo de la misma¹⁴⁴. Sin parangón en el Derecho Constitucional Comparado, su interpretación ofrece dos peligros de los que el Tribunal Constitucional ha intentado huir. Una interpretación maximalista haría prácticamente imposible la legislación autonómica, pero una exégesis minimalista haría inservible el precepto. Aquí, analizaremos estrictamente el campo urbanístico en lo que compete a los efectos dejados tras la *STC 61/1997*. Para ello resulta necesario entrar en el contenido de la trascendental Sentencia pues es este contenido el único a través del cual podremos exponer de manera exhaustiva la posición del Tribunal. En este sentido, vino afirmando el Tribunal Constitucional que:

“las condiciones básicas que garanticen la igualdad se predicen de los derechos y deberes constitucionales en sí mismos considerados, no en los sectores materiales en que estos se insertan y, en consecuencia, el

¹⁴⁴ **BAÑO LEÓN, J.M.:** *Derecho Urbanístico*, cit., P. 74-76.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

artículo 149.1.1º CE sólo presta cobertura a aquellas condiciones que guarden una estrecha relación, directa e inmediata, con los derechos que la Constitución reconoce”¹⁴⁵.

Al respecto, dice el Magistrado **JIMÉNEZ DE PARGA** que “las Comunidades Autónomas tienen una competencia centrada en la materia (ordenación del territorio, urbanismo y vivienda). En cambio el Estado, al menos, una competencia incidental o tangencial (el régimen jurídico de la propiedad urbana). Sin perjuicio de lo dudoso de este título, esta inicial apreciación nos debe conducir a una cierta prevención en el modo o forma de resolver el conflicto. Prevención o cautela que debe traducirse en la conveniencia de que la resolución del mismo no se haga acudiendo a la solución más fácil de reconstruir el título competencial estatal en una suerte de competencia sobre las bases de la materia (el urbanismo). La incidencia de títulos competenciales estatales sobre materias de las Comunidades y el cómo integrarlas en un todo coherente, es un problema no resuelto ni en la doctrina ni en la jurisprudencia. Tal vez porque estamos ante un problema no que no tiene solución jurídica, sino política. Es necesario el ejercicio cooperativo de las respectivas competencias, con lealtad para con el

¹⁴⁵ Fragmento de la Sentencia Tribunal Constitucional 61/1997 de 20 de marzo, en su Fundamento jurídico 7.b)

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

otro sujeto y para con el conjunto del sistema. Las competencias no pueden ejercerse en soledad, como si el titular de las mismas no formase parte de un sistema, de un ordenamiento, en suma, de un Estado” –apartado tercero del voto particular. Para el Magistrado disidente “El urbanismo –como objeto de la actuación de los poderes públicos- es la política de ordenación y desarrollo de la ciudad: “regula” la utilización del suelo para, como ya nos consta, por un lado proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda. Esto se traduce en lo siguiente:

a) El urbanismo es una política de los poderes públicos competentes, o sea, las Comunidades Autónomas (*artículo 148.1.3º CE*).

b) Esta política tiene como fines, por un lado, proteger y mejorar la calidad de vida, y por otro lado, hacer efectivo el derecho a disfrutar de una vivienda.

c) El instrumento de esta política es la regulación de la utilización del suelo y, lo que eso implica, la regulación de propiedad”.

Y en el voto particular apartado tercero, para **JIMÉNEZ DE PARGA**, el intento del Tribunal Constitucional de delimitar la competencia

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

autonómica y estatal en base a la distinción entre urbanismo y propiedad urbana “*choca con la realidad material de las cosas y con el propio significado profundo de lo que es el urbanismo*”.

De este modo, se llega a la propia conclusión que el Tribunal Constitucional hace de la competencia exclusiva del *artículo 149.1.1 CE*:

“...al Estado le compete regular las “condiciones básicas”¹⁴⁶ que garanticen la “igualdad” de todos los propietarios del suelo en el ejercicio de su derecho de propiedad urbana, es decir, la “igualdad básica” en lo que se refiere a las valoraciones y al régimen urbanístico de la propiedad del suelo”¹⁴⁷.

Sin embargo lo primero que hay que notar es que esta figura de “las condiciones básicas” no es una construcción teórica, sino una técnica que emplea el Estado para delimitar el alcance del mismo a la hora de regular las valoraciones del régimen de la propiedad del suelo. Pero, si

¹⁴⁶ Cabe precisar que para el Tribunal constitucional, las condiciones básicas constituyen, empleando términos del mismo, el “contenido primario imprescindible o necesario para garantizar la igualdad en los términos expuestos excluyentes de una igualdad formal absoluta

¹⁴⁷ Fragmento recogido de la Sentencia 61/1997, 20 de marzo, en su fundamento jurídico 8º.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

hemos entendido correctamente el sentido en el que esta exposición ha sido llevada –en relación con el capítulo sobre “Derecho de la propiedad”–; que el *artículo 149.1.1 CE* garantice la igualdad en las condiciones de ejercicio del derecho de la propiedad urbana –como competencia exclusiva–, no significa que sea esa misma igualdad la que atribuya al Estado competencia exclusiva en materia de ordenación de la ciudad. Pues, la ordenación de la ciudad no es más que el urbanismo en sentido objetivo y no se debe confundir con el derecho de propiedad urbana¹⁴⁸ que, a diferencia del primer término, no tiene el Estado competencia exclusiva según el *artículo 149.1.1 CE* –al cual se refiere en lo expuesto hasta ahora en la Sentencia.

Esta distinción, de carácter fundamental, configura el verdadero núcleo de la *Sentencia del TC 61/1997* a la hora de delimitar la cuestión competencial del Estado y es en su Fundamento jurídico 9º b), donde radica el núcleo sobre el que se inspiran los diversos pronunciamientos del Tribunal Constitucional sobre los preceptos impugnados:

“a través de esas condiciones básicas, por tanto, no se puede configurar el modelo de urbanismo que la Comunidad Autónoma o la

¹⁴⁸ Básicamente el Tribunal reitera que el artículo 149.1.1 CE “autoriza al Estado para regular las condiciones básicas que garanticen una igualdad de trato de todos los españoles en el ejercicio de sus derechos de propiedad (FJ 9º)”. Esto se puede expresar, en términos prácticos, en la fijación de ciertas limitaciones y servidumbres a fin de evitar un proyección desigual sobre las facultades de los propietarios según las diversas situaciones urbanísticas de los terrenos e inmuebles de su titularidad (*Sentencia Tribunal Constitucional 149/1991, DJ 8º*).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Administración local, en el ejercicio de sus respectivas competencias, pretendan diseñar, ni definir o predeterminar las técnicas o instrumentos urbanísticos al servicio de esas estrategias territoriales, aunque, como se verá, puedan condicionar indirectamente ambos extremos”.

Partiendo entonces de la distinción entre urbanismo y propiedad urbana, el supremo intérprete de la Constitución no tiene ningún inconveniente en reconocer al Estado competencia para “regular los deberes básicos que sean inherentes a cada manifestación de dominio”, como expresión de la función social que forma parte hoy de éste, o para definir elementos tales como “la adquisición del contenido urbanístico susceptible de apropiación privada, su valoración o los presupuestos previos –o delimitación negativa-, para que pueda nacer el derecho de propiedad urbana”.

A pesar de tal manifestación, la realidad es que la virtualidad del Estado en ese terreno es reducida en efectos concretos –fundamento crucial de la *Sentencia TC 61/1997-*, y a mayor abundamiento, a renglón seguido, vuelve a insistirse en que las Comunidades Autónomas también “*podrán dictar normas atinentes al derecho de propiedad urbana*” – respetando la concepción básica estatal. Así lo expresa la *STC*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

61/1997:

“la competencia autonómica exclusiva sobre urbanismo ha de integrarse sistemáticamente con aquellas otras estatales que, si bien en modo alguno podrían legitimar una regulación general del entero régimen jurídico del suelo, pueden propiciar, sin embargo, que se afecte puntualmente a la materia urbanística (establecimiento de las condiciones básicas que garanticen la igualdad en el ejercicio del derecho de propiedad urbana, determinados aspectos de la expropiación forzosa o de la responsabilidad administrativa). Pero ha de añadirse, a renglón seguido, que no debe perderse de vista que en el reparto competencial efectuado por la CE es a las comunidades autónomas a las que se ha atribuido la competencia exclusiva sobre el urbanismo, y por ende es a tales entes públicos a los que compete emanar normas que afecten a la ordenación urbanística, en el sentido arriba expuesto”¹⁴⁹.

Ya en su anterior *Sentencia 37/1987*, el Tribunal Constitucional establecía que la posibilidad de que el Estado defina un modelo de propiedad urbana al amparo del mencionado *artículo 149.1.1 CE* no hace “en modo alguno admisible, pues, una interpretación tan amplia

¹⁴⁹ Cfr. Fundamento jurídico 6.b), párrafo segundo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

del referido título estatal que cierre a las Comunidades Autónomas la posibilidad de fijar el régimen jurídico del derecho de propiedad urbana, pieza central en la materia urbanística, con respecto, claro está, de las condiciones básicas que al Estado incumbe establecer”¹⁵⁰.

Dicho de otro modo: el Estado en uso de sus competencias (condiciones básicas de ejercicio del derecho de propiedad urbana y cumplimiento de la función social; valoraciones; expropiación; sistema de responsabilidad, etc.), susceptibles de incidir en el urbanismo, no puede cerrar, siquiera sea meditadamente, el entero proceso urbanizador y edificatorio, desplazando la competencia en materia de urbanismo (*artículo 148.1.3 CE*), aspectos puramente instrumentales y de desarrollo.

Queda entonces por determinar si, fuera del plano general en que hasta ahora hemos razonado, desde los contenidos materiales propios del derecho de propiedad, que son los que, como hemos notado, definen el contenido particular de la vinculación jurídica del Estado, puede justificarse, sin ambages y de manera netamente argumentada, la igualdad básica en el sentido del *artículo 149.1.1 CE* en el reparto

¹⁵⁰ Fundamento jurídico 28. e) Sentencia 61/1997, de 20 de marzo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

competencial. Pues ello, a pesar de los límites autonómicos en sentido general proclamados por la CE, es el fundamento sobre el que más incide la *STC 61/1997*.

Lo cierto es que la garantía de la igualdad básica se halla más próxima a las formaciones de principio que encarnan o sintetizan la concepción o filosofía de la propiedad urbana, que a un conjunto de reglas concretas¹⁵¹. En este sentido, lo que el *artículo 149.1.1 CE* tiene como objetivo es “*aquella igualdad básica que se alcanza mediante una formación que posee unos rasgos uniformes en sus principios*”¹⁵². De este modo y atendiendo a esta concreción específica, no resulta aconsejable fijar principios, criterios o directivas entre otras expresiones posibles de la competencia estatal ex artículo 149.1.1 CE, para evitar una colisión o invasión de la esfera competencial autonómica.

Y aún más lejos, partiendo del concepto –ya analizado en el capítulo previo–, de que el urbanismo es ontológicamente desigual al menos desde la Ley de 1956¹⁵³ y a pesar de que términos como la determinación de las cesiones de aprovechamiento, o la clasificación del suelo; le permiten al Estado fijar las líneas maestras o principios

¹⁵¹ **BARNES, J.**, *La distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, comunidades autónomas, entes locales. capítulo sexto, IX.2 Bosch, Barcelona, 2002.*

¹⁵² **Cfr. Capítulo quinto, núm. XII.5; capítulo sexto, IX.2, de la obra La distribución de competencias en materia de urbanismo (cit. Nota 31).**

¹⁵³ **BAÑO LEÓN, J.M.:** *Derecho Urbanístico, cit., P. 75.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

fundamentales, en base a su competencia –sin que éstas puedan prejuzgar las técnicas urbanísticas por pertenecer siempre a las Comunidades Autónomas-, pero sin embargo, de esta manera no se llega a ninguna clase de igualdad en las condiciones de ejercicio de los derechos y deberes fundamentales. La concepción estatutaria de la propiedad que atribuye al Plan la delimitación del contenido normal de las facultades y derechos de los propietarios implica necesariamente desigualdad tanto entre los propietarios que pueden edificar (suelo urbano y urbanizable) y los que no pueden hacerlo (suelo no urbanizable) como entre los propietarios que pueden urbanizar y edificar, pues cada uno de ellos podrá aprovechar exclusivamente lo que el Plan le concede.

La única forma de garantizar una cierta igualdad entre los propietarios de cada clase de suelo, dice Baño León¹⁵⁴, es “estableciendo unas técnicas urbanísticas, que sobre la base de una misma valoración de los terrenos, permita efectivamente distribuir los beneficios y cargas derivados del planeamiento, es decir, sólo mediante el establecimiento de determinados procedimientos urbanísticos se podrá alcanzar una cierta igualdad”. Por lo pronto, nos preguntaremos acerca del sentido de las condiciones básicas formales, pues en realidad no garantizan un

¹⁵⁴ **BAÑO LEÓN, J.M.:** *Derecho Urbanístico*, .cit.,... 75 (nota núm. 33).

estatus básico alguno, de los derechos y deberes constitucionales. El sentido de estas condiciones básicas, como venimos afirmando y como hemos podido comprobar del contenido de los fundamentos de la ST del Tribunal Constitucional, es que éstas serán como un recipiente de fondo, del que el Estado se servirá exclusivamente para establecer una pura apariencia de uniformidad. Y ello es la manera en que estos principios sean operativos para establecer un mínimo de igualdad sustancial en todo el ámbito territorial del Estado –en lo que concierne a la ST 61/1997-, pues de lo contrario, el *artículo 149.1.1* resultaría rigurosamente inútil.

Lo recién expuesto supone la decisión del Tribunal Constitucional, con respecto a la situación previa existente. Sin embargo, proyecciones posteriores de este Tribunal muestran que esta concepción formal de las condiciones básicas, no han sido aplicadas en otros ámbitos, además de corregirla respecto del urbanismo¹⁵⁵. En la jurisprudencia, la situación es similar, pues la *STC 164/2001, de 11 de julio*, dictada sobre la *Ley 6/1998, de régimen del suelo y valoraciones urbanísticas*, modifica –como ya advirtió Barnés¹⁵⁶, el concepto de condiciones

¹⁵⁵ **PEMÁN GAVÍN, J.**, *Comentario al artículo 149.1.1.*, en M^a. E. CASAS BAAMONDE Y M. RODRÍGUEZ-PIÑEIRO Y BRAVO-FERRER (dir.), *Comentarios a la Constitución española, La Ley*, Madrid, 2009. P. 345.

¹⁵⁶ **BARNÉS VÁZQUEZ, J.**: *Problemas y perspectivas del artículo 149.1.1*, Institut d'Estudis Autònoms, Barcelona, 2004, P. 73.

básicas.

En consecuencia, no significa que la regla del artículo *149.1.1 CE* haya desaparecido, sino que se ha relativizado su importancia pues, si recordamos páginas precedentes del capítulo previo, desde la *Ley 8/2007*, se ha producido un fuerte desplazamiento de la propiedad privada como objeto casi exclusivo de la regulación estatal a la ordenación pública, generando importantes consecuencias en el orden de las competencias. El Estado utiliza con más intensidad otros títulos competenciales, como el muy amplio del régimen jurídico de las Administraciones Públicas, o el de la protección del medio ambiente.

-La competencia estatal sobre la legislación civil, el artículo 149.1.8 CE-

Más simple resulta explicar la competencia exclusiva del Estado sobre la legislación civil –*artículo 149.1.8 CE*- desde la perspectiva del Tribunal Constitucional, pues en base a sus escasas impugnaciones, no introduce una doctrina general, sino que más bien se remite a la doctrina que sobre el mismo ha realizado en otras ocasiones este mismo Tribunal¹⁵⁷.

¹⁵⁷ Así, en la STC 37/1987, de 26 de marzo, el Alto Tribunal señalaba que “la propiedad urbana, cuyas leyes de ordenación están muy lejos de establecer sólo (...) “medidas de policía concreta”, respetando como regulación ajena, la imposición de obligaciones y limitaciones al

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

A colación de lo recién expuesto, partiendo de la contraposición que existe entre la dimensión civil de la propiedad y la de “las condiciones básicas” o, como señala el Fundamento jurídico 9º b) de la referida Sentencia, la dimensión del derecho de propiedad “desde la perspectiva de la intervención pública para garantizar las condiciones de igualdad”, el Alto Tribunal señala, que el Estado no puede apoyarse en este título, adoptando una perspectiva inter privada, para incidir en la regulación del régimen del suelo y la propiedad urbana¹⁵⁸. Y en este sentido, como afirma **BAÑO LEÓN**¹⁵⁹, hay dos aspectos que merecen la pena ser destacados por su importancia en el tráfico jurídico privado.

La primera de ellas es la regla que dispone la naturaleza *propter rem* de las obligaciones urbanísticas. El *artículo 19.1 TRLS 2008* dispone la subrogación del adquirente de una finca en el lugar y puesto del anterior propietario y, por tanto, en sus derechos y deberes urbanísticos, prescribe los condicionantes urbanísticos que deben constar en los títulos de enajenación, y otorga acción al adquirente para rescindir el contrato en el plazo de un año cuando se hubiera infringido aquellas obligaciones de infracción.

ejercicio de los derechos dominicales, sino que, muy al contrario, establecen por sí mismas, o por remisión a los instrumentos normativos de planeamiento, los deberes y límites intrínsecos que configuran la función social de la propiedad de la propiedad del suelo, desde el punto de vista de la ordenación del territorio”.

¹⁵⁸ **GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.:** *La Ley del Suelo después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997, Estudios de Derecho Urbanístico; Editorial Civitas, Madrid, 1997. P.50 y ss.*

¹⁵⁹ **BAÑO LEÓN, J.M.,** *Derecho Urbanístico, cit., P.76.*

El segundo aspecto notable, es el que atañe al Estado en lo concerniente al Registro de la Propiedad, pues el *artículo 149.1.8 CE* atribuye al Estado también la ordenación de los registros e instrumentos públicos.

El intérprete supremo de la Constitución, declara la constitucionalidad de este título, cuando el mismo es invocado por el legislador estatal para regular el derecho de superficie. Este derecho, que incumbe al Estado, estuvo presente en la *LS 1956* – aunque por razones puramente instrumentales-, además de en los *artículos 40 y 41 TRLS 2008* que a diferencia de *la LS 1956*, sí ha pretendido impulsar perfeccionando sus rasgos sustantivos y registrales. **NAVAS OLÓRIZ**¹⁶⁰, entre otros, aseguran además que este derecho de superficie puede funcionar de manera independiente de finalidades urbanísticas. No obstante su estudio compete ser analizado especialmente a través de la perspectiva del Derecho Civil, señalaremos sus características básicas por su relación con el derecho urbanístico¹⁶¹:

a) Es un derecho real que atribuye al superficiario la facultad de

¹⁶⁰ **NAVAS OLÓRIZ, J.I.**: *El derecho de superficie en la nueva Ley de Suelo, Ciudad y Territorio*, nº 152-153, 2007.

¹⁶¹ **BAÑO LEÓN, J.M.**: *Derecho Urbanístico Común*, Iustel, 2007, Madrid, P. 76-78.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

realizar construcciones o edificaciones en la rasante y en el suelo y el subsuelo de una finca ajena, manteniendo la propiedad temporal de las construcciones o edificaciones realizadas.

b) El derecho también puede constituirse sobre construcciones o edificaciones ya realizadas o sobre viviendas, locales o elementos privativos de construcciones o edificaciones, atribuyendo al superficiario la propiedad temporal de las mismas, sin perjuicio de la propiedad separada del titular del suelo.

c) El plazo máximo del derecho es de noventa y nueve años, plazo clásico de la prescripción inmemorial¹⁶².

d) La inscripción en el Registro de la escritura pública del derecho de superficie es constitutiva, de modo que el negocio no tiene validez sin dicha inscripción.

e) Este derecho real puede constituirse a título oneroso o gratuito.

Por último queda por añadir que el hecho de la competencia exclusiva

¹⁶² **GARCÍA DE ENTERRÍA, E.:** *Dos estudios sobre la usucapión en Derecho Administrativo*, Tecnos, Madrid, 1974.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

estatal en materia de legislación civil, no permite en ningún caso abordar una regulación exhaustiva del derecho de propiedad, puesto que ello se delimita además de en el propio derecho Civil, en todas aquellas leyes que regulan diversos intereses públicos vinculados a la propiedad privada, es decir, la legislación urbanística.

-La competencia sobre bases y coordinación de la planificación general de la actividad económica (artículo 149.1.13 CE):

De acuerdo con la doctrina de la *ST 61/1997*, el legislador estatal puede invocar la competencia que el *artículo 149.1.13 CE* le atribuye, sobre las “*bases y coordinación de la planificación de la actividad económica, para incidir en los Patrimonios Municipales de Suelo, en la medida en que la constitución de los mismos puede entenderse como un aspecto incluido en la actividad de planificación económica del Estado*”. Sin embargo, en la decisión del Tribunal Constitucional, (Fundamento jurídico 22º), éste rechaza que el Estado pueda ampararse en este título para imponer un plan nacional de ordenamiento urbanístico. Es por ello que conviene precisar que el TC señala que sólo puede ampararse en dicho título, el establecimiento de medidas de directa planificación general de la actividad económica, no medidas de incidencia directa sobre aspectos sectoriales de competencia

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

autonómica, como la fijación de los bienes integrantes del patrimonio municipal de suelo, su destino o su adquisición, entre otras.

“No cabe, pues, negar la legitimidad de que el Estado planifique territorialmente el ejercicio de sus competencias sectoriales haciendo uso de los instrumentos que estime idóneos (como, ad exemplum, el denominado Plan Director de Infraestructuras); así como que igualmente pueda, al amparo del título competencial del art. 149.1.13 C.E., establecer las adecuadas fórmulas de coordinación, con la ineludible consecuencia de que las decisiones de la Administración estatal con incidencia territorial, adoptadas en el ejercicio de tales competencias, condicionen la estrategia territorial que las Comunidades Autónomas pretendan llevar a cabo (STC 149/1991 y 36/1994)¹⁶³”.

En materia jurisprudencial, sobre este título competencial y de manera que incluso podría chocar con los argumentos esgrimidos, en la **STC 152/1988, de 20 de julio**, se afirma que *“dentro de la competencia de dirección de la actividad económica general tiene cobijo también las normas estatales que fijan las líneas directrices y los criterios globales de ordenación de los sectores económicos concretos, así como las*

¹⁶³ Fundamento jurídico 22º, STC 61/1997, 20 de marzo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

previsiones de acciones o medidas singulares que sean necesarias para alcanzar los fines propuestos¹⁶⁴”.

A pesar de que una vertiente extensiva de esta declaración permitiría incluir la política económica del urbanismo, como se señala por el propio TC en la Sentencia 20 de julio de 1988, la competencia del Estado sobre la misma habrá de limitarse al establecimiento de las directrices básicas y criterios globales de dicha política. Pues, ya estamos en condiciones de determinar que es muy discutible que el Estado, en esta materia, pueda imponer a las Comunidades Autónomas una concreta política urbanística.

-Competencia estatal del artículo 149.1.18 CE:

En este precepto constitucional conviven competencias heterogéneas que afectan al urbanismo, algunas de manera muy general y otras de manera muy específica como es el caso de la expropiación y la responsabilidad, declarando el propio Tribunal en su Fundamento jurídico 11º lo siguiente:

¹⁶⁴ Fundamento jurídico 2º de la STC 152/1988, de 20 de julio.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

"Por su parte, el art. 149.1.18 C.E. atribuye al Estado numerosas competencias, de diverso alcance y naturaleza, cuya proyección sobre el urbanismo habrá que examinar, también en cada caso: "las bases del régimen jurídico de las Administraciones públicas" que garantizarán a los administrados un tratamiento común ante ellas; "el procedimiento administrativo común"; y, sobre todo, "la legislación sobre expropiación forzosa" y el "sistema de responsabilidad de todas las Administraciones públicas". Como es evidente, el art. 149.1.18 C.E. contiene en su conjunto un bloque de materias de mayor espectro que el que representa el art. 149.1.1 C.E., que sólo es susceptible de afectar a la intervención pública sobre los derechos en juego en el ámbito del urbanismo, señaladamente del derecho de propiedad. Adelantando lo que, al enjuiciar las correspondientes impugnaciones, habrá que resolver, el problema capital reside en determinar si, y en qué medida, el Estado, a partir del art. 149.1.18 C.E. (cuya heterogeneidad impide, sin embargo, un tratamiento unívoco), puede aprobar normas especiales, circunscritas a un sector específico, como el urbanismo, más allá de la legislación general de expropiación forzosa y de las garantías comunes del expropiado; o del sistema general de responsabilidad de todas las Administraciones públicas. Con todo, nuestro examen habrá de contraerse a las concretas impugnaciones formuladas

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

respecto de determinados preceptos, sin que tampoco sea necesario elaborar una doctrina general sobre la indicada cuestión¹⁶⁵”.

Es esencial –considera **BAÑO LEÓN**–, como competencia estatal, el cálculo del justiprecio, si se tiene en cuenta que la clave de las sucesivas leyes urbanísticas desde la LS 56 ha sido justamente la valoración del suelo. La *STC 61/1997*, dejó claramente establecido que el Estado era competente exclusivamente respecto a las valoraciones expropiatorias. Así, las normas que no tuvieran finalidad ablatoria de la propiedad correspondían a la competencia de las Comunidades Autónomas. En la Ley, el *artículo 21 TRLS 2008* dispone que los criterios de valoración que contiene la Ley, tienen finalidad exclusivamente expropiatoria, aunque dichos criterios se aplicarán igualmente en defecto de acuerdo de los propietarios afectados. Ello, aunque pudiera parecer que supone una extralimitación de las facultades del legislador, es razonable, entendiendo que las valoraciones en los procedimientos de equidistribución –en los que se impone forzosamente por falta de acuerdo–, tienen carácter expropiatorio.

Por otro lado, está la disciplina de la responsabilidad administrativa por

¹⁶⁵ *La negrita es nuestra.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

actos urbanísticos. Cabe decir, que en numerosas ocasiones se mezclan en ésta –de manera difícilmente separable-, la responsabilidad y la expropiación. De este modo, son competencia exclusiva del Estado:

- a) La regla general de no indemnidad por los cambios de planeamiento (*art. 3.1 TRLS 2008*).
- b) La indemnización por alteración anticipada del planeamiento.
- c) Los supuestos de revocación de licencias.
- d) La indemnización por vinculaciones singulares (*artículo 35 TRLS 2008*).

-La competencia estatal medioambiental (*artículo 149.1.23 CE*):

El Estado tiene competencia en materia de medio ambiente, reconocida en el *artículo 149.1.23 CE*. En virtud de esta competencia, puede incidir en lo relativo al régimen jurídico del suelo no urbanizable y en la regulación de los Planes Especiales en cuanto instrumento de desarrollo del planeamiento general que le sirve de base.

Sobre la constitucionalidad¹⁶⁶ de la invocación de dicho título competencial -utilizada por el legislador de 1992-, se ha pronunciado el Alto Tribunal en la *Sentencia de 20 de marzo de 1997*, señalando que:

¹⁶⁶ **BAÑO LEÓN, J.M.**, *Derecho urbanístico*, cit., P. 81.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

“... afirma que estas normas tienen por objeto determinar el régimen de utilización de cada tipo de suelo -en este caso, el no urbanizable-, lo cual constituye la facultad esencial que integra la competencia en materia de urbanismo, como afirmara la STC 77/1984, y supone un título más específico frente al que no debe prosperar el art. 149.1.23 C.E., precepto que permite al legislador estatal dictar normas de obligada aplicación que aseguren un mínimo de protección de los elementos naturales, pero que no puede ser utilizado para establecer el régimen de usos del suelo, por ser éste un aspecto propio de la legislación urbanística¹⁶⁷, argumentos en los que abundará la Comunidad Autónoma de las Islas Baleares. Por su parte, la Diputación General de Aragón entiende que no es posible equiparar “régimen del suelo no urbanizable” y “medio ambiente”, salvo que se extralimite el sentido normativo del art. 149.1.23 C.E. Por el contrario, concluye, lo dispuesto en los artículos impugnados - el régimen del suelo no urbanizable- encaja plenamente en la ordenación del territorio, materia más amplia y comprensiva que el urbanismo y atribuida a la competencia exclusiva de las Comunidades Autónomas (art. 148.1.3 C.E.)¹⁶⁸.

¹⁶⁷ La negrita es nuestra.

¹⁶⁸ Fundamento jurídico 16º, STC 61/1997, 20 de marzo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Ahora bien, el Tribunal Constitucional califica dicha invocación de “imprecisa e insuficiente” en base a que en dichas Leyes no queda claro cómo la legislación básica sobre protección del medio ambiente puede amparar un conjunto de prohibiciones relativas al suelo no urbanizable común, cuando la perspectiva de esta clase de suelo excede de la estrictamente medioambiental. Esta competencia estatal, sobre cuyo alcance la *STC 61/1997* se remite a la jurisprudencia anterior -citando únicamente la *STC 102/1995*, cuando, realmente ha de conectarse con las Sentencias del Tribunal Constitucional sobre la Reforma Agraria y sobre la Ley de Aguas-, únicamente puede amparar la regulación básica del suelo no urbanizable de especial protección contenida en el *artículo 17 TRS de 1992*.

Lo cierto es que la perspectiva ambiental en el urbanismo ha merecido una atención escasa hasta la *Ley del Suelo de 2007*. Esta Ley, utiliza sin embargo ampliamente este título competencial para justificar la directriz estatal a favor de la sostenibilidad ambiental de la ordenación urbanística.

1.7.4.- Especial mención a la nulidad de la supletoriedad del Derecho estatal en el ámbito urbanístico tras la *Sentencia 61/1997 del Tribunal Constitucional*. Referencia a la *STC 118/1996*.

Habiendo visto el escenario sobre el que se desenvuelve las relaciones entre el Derecho estatal y el autonómico tras la *ST 61/1997*, conviene detenerse en el campo del derecho estatal supletorio del *artículo 149.3 CE*.

Como hemos venido diciendo, la incidencia de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997* en esta materia es tal, que llegó incluso a declarar la nulidad de las normas estatales supletorias por considerarlas viciadas de competencia¹⁶⁹. Además, analizaremos dicha nulidad desde la óptica de una Sentencia pareja, como es la *Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996*, que completa el contenido de la primera,

¹⁶⁹ Las Sentencias parecen recoger las opiniones de **BALZA AGUILERA, J** y **DE PABLO CONTRERAS, P**, *El Derecho estatal*, .cit., P. 381 y ss. , quienes afirman que el progresivo desarrollo del Estado autonómico implica una limitación al poder legislativo general. **LASAGABASTER HERRARTE, I**, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico*, Madrid, 1991. Este autor considera que la supletoriedad es una regla transitoria hasta la aprobación de los Estatutos pues, cuando las CCAA asumen las competencias normativas, a ellas les corresponde regular la materia de modo que el Estado no puede modificar las normas estatales anteriores (en especial, P. 80-81). Sin embargo, esta no es la posición doctrina mayoritaria. La supletoriedad del Derecho estatal, como regla de relación de ordenamientos, determina el grado de eficacia de la norma estatal según las competencias normativas de las Comunidades Autónomas. La aprobación de las normas autonómicas desplaza la norma estatal, que sigue siendo válida. Por ello, la progresiva consolidación del Derecho autonómico reduce la aplicación supletoria del Derecho estatal, pero no afecta a su validez. Entre otras obras, **MUÑOZ MACHADO, S** *Derecho Público*, cit., P 412.

hecho por el cual su estudio conjunto es indispensable.

El punto de partida de sendas Sentencias es aquella exclusividad territorial de las Comunidades Autónomas. Pues al considerar que todas las CCAA han asumido competencias normativas en materia de transporte intracomunitario y urbanismo, el Estado carece por lo tanto de competencia para aprobar una regulación que nace con vocación de supletoriedad. Caso distinto es el de Ceuta y Melilla, cuyas normas estatales supletorias eran directamente aplicables. Y ello podría no parecer a simple vista constituyente. Sin embargo, **LEGUINA VILLA**¹⁷⁰, entre otros, defiende que, a pesar de todo, nadie niega que el Estado pueda legislar para Ceuta y Melilla, e incluso que tales leyes tengan carácter supletorio si existe una laguna en el Derecho autonómico, pero ello no es excusa para que se pueda posteriormente dictar normas a título supletorio sin competencia. Y es que, en efecto, el Tribunal Constitucional ha considerado que el Estado es competente para legislar urbanísticamente sobre Ceuta y Melilla¹⁷¹. Pero no se trata de una rectificación de la doctrina constitucional de la supletoriedad, sino simplemente del hecho de que, la competencia urbanística sobre estas ciudades corresponde al Estado.

¹⁷⁰ **LEGUINA VILLA, J.:** *El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal*, CDP, n° 2, 1997.

¹⁷¹ SSTC 164/2001, FJ 50; 240/2006, de 20 de julio, FJ 10°.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Volviendo al asunto de la supletoriedad en sentido general, el Tribunal Constitucional delimita el significado de la supletoriedad del Derecho estatal diferenciando dos aspectos: un aspecto formal (las facultades del legislador estatal para declarar supletoriedad) y un aspecto material (si donde el Estado carece de una competencia específica puede dictar normas supletorias)¹⁷².

Desde el punto de vista formal, la supletoriedad del Derecho estatal es una regla constitucionalmente prevista que se dirige al aplicador del Derecho que detecte una laguna o vacío normativo, por lo que no le corresponde al legislador estatal precisar qué normas tienen tal carácter. La *Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996*, afirma en este sentido:

“La supletoriedad del Derecho estatal ha de ser inferida por el aplicador del Derecho autonómico mediante el uso de las reglas de interpretación pertinentes y por imperativo de la última frase del artículo 149.3¹⁷³ CE”.

“...lo que el Estado puede y debe hacer en el ámbito que nos ocupa

¹⁷² Sendos aspectos se recogen y determinan en la *Sentencia del Tribunal Constitucional 118/1996*, en su Fundamento jurídico 3º.

¹⁷³ **BORRAJO INIESTA, I.**: Comentario al artículo 149.3 CE en Mª E. CASAS BAAMONDE y M. RODRÍGUEZ-PIÑEIRO y BRAVO-FERRER (dir.) *Comentarios a la Constitución española, La Ley, Madrid, 2009.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

es determinar cuáles de sus normas son aplicables a las Comunidades Autónomas, evitando disponer nada acerca de una supuesta aplicabilidad supletoria que ni se produce necesariamente ni puede, por eso mismo, afirmarse en abstracto: estamos ante una aplicación eventual que (ex artículo 149.3 CE) ha de llevar a cabo, en cada caso concreto, el aplicador del Derecho que detecte una laguna, y no puede, por tanto, configurarse por el legislador estatal”¹⁷⁴.

Es por ello que, para el Tribunal Constitucional precisar *el cuándo* debe aplicarse este Derecho supletorio, no compete al legislador, sino al operador jurídico al detectar la inexistencia de norma autonómica. El argumento formal conecta con la Jurisprudencia que considera inconstitucionales las normas estatales meramente interpretativas, sin contenido material alguno.

El criterio material que el Tribunal Constitucional elabora en relación con la supletoriedad del Derecho, aunque de más compleja comprensión, dice lo que sigue en la *STC 118/1996*:

“El Estado no puede dictar normas con eficacia meramente

¹⁷⁴ Fundamento jurídico 9º de la *STC 118/1996*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

supletoria en materias sobre las cuales carece de todo título competencia; el legislador estatal no puede apoyarse en la regla de la supletoriedad para dictar tales normas, por no constituir una cláusula atributiva de competencia... cualesquiera norma precisa el Estado de un título específico que las justifique y la supletoriedad no lo es”¹⁷⁵.

Así, en las materias en las que todas las Comunidades Autónomas han asumido competencias normativas, el Estado no puede dictar una norma aplicable supletoriamente salvo que lo justifique en un título competencial propio, como se establece en la *STC 61/1997*:

“Dado que a partir de los artículos 148 y 149 CE, todos los Estatutos de Autonomía atribuyen a las Comunidades Autónomas, la competencia exclusiva sobre la materia de urbanismo, es evidente que el Estado no puede dictar normas supletorias al carecer de título competencial específico que así lo legitime, sin que, por otra parte, el hecho de ostentar otros títulos competenciales susceptibles de incidir sobre la materia pueda justificar la invocación de la cláusula de supletoriedad del artículo 149.3 in fine CE¹⁷⁶”.

¹⁷⁵ Fundamento jurídico 6º, de la *STC 118/1996*.

¹⁷⁶ Fundamento jurídico 12º b) de la *STC 61/1997*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Esta idea se repite en la *STC 118/1996*:

“En resumen, el hecho de que el legislador estatal disponga la aplicabilidad de sus normas a las CCAA sólo es constitucionalmente legítimo allí donde se halla habilitado por un título competencial específico, que le permita disponer tal cosa; pero donde carece de él no puede atribuírselo con base a la supletoriedad, pues, como hemos visto, la determinación de si ha de producirse o no la aplicación supletoria del Derecho estatal no le corresponde a él”¹⁷⁷.

Del propio contenido de las referidas sentencias se comprueba que las referidas sentencias suponen un cambio sustancial frente a la doctrina constitucional anterior. Las mismas parecen identificar cualquier norma supletoria con una invasión competencial y una consiguiente intromisión a la competencia exclusiva que, en material de urbanismo, se concede a las Comunidades Autónomas, con el respeto a los límites estatales del *artículo 149.1 CE*. Es por ello, que cualquier tipo de intromisión en este sentido, como configura la supletoriedad en sentido amplio, sería nula.

¹⁷⁷ Fundamento jurídico 8º de la *STC 118/1996*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1.8.- Normativa estatal posterior a la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992 y a la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional

Todo lo expuesto en el punto anterior, trajo como ya hemos dicho que con posterioridad a la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61 de 20 de marzo de 1997*, se promulgaran leyes estatales constreñidas a la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad sobre el suelo, en concreto, la *Ley 6/1998, 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, derogada posteriormente por la *Ley del Suelo 8/2007, 28 mayo* y su *Texto Refundido, el Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*.

Y como efectos de dicha Sentencia quedaría viva la normativa urbanísticas anterior de los años 70 y 80, entre otros, el *Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, el *Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de ordenación Urbana Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio*, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, *Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio*, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, *Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto*, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana.

Esta normativa será de aplicación en Ceuta y Melilla y de aplicación supletoria sino ha sido desplazada por la norma urbanística autonómica.

2.- Punto de partida de la figura en las leyes urbanísticas autonómicas.

La *Constitución Española de 1978* como mantiene **ALONSO TIMÓN**¹⁷⁸, instauró el Estado de las Autonomías. La Constitución decide entregar la competencia sobre ordenación del territorio y urbanismo a manos distintas de las que hasta ese momento venían encargándose de ello. El traspaso de competencias no resultó ajeno a la suspensión de licencias urbanísticas producto de la elaboración de instrumentos de planeamiento. El proceso de descentralización política y administrativa iniciado por el texto constitucional atribuyó a las Comunidades

¹⁷⁸ **ALONSO TIMÓN, A.J.** *Introducción al Derecho Urbanístico, Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 2008, P. 13.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Autónomas la competencia en materia de ordenación del territorio, urbanismo y vivienda (*artículo 148.1.3ª C.E.*); de forma tal que la regulación de esta categoría pasó a ser, desde entonces, materia de exclusiva titularidad de los legisladores autonómicos.

Algunas de las Comunidades Autónomas no tardaron en hacer uso de los nuevos espacios competenciales otorgados por la Constitución. En los años siguientes al texto constitucional, varias de las Comunidades Autónomas incorporaron a su normativa, ya fuese urbanística o medioambiental, la figura de la suspensión de forma directa. Así por ejemplo, a raíz de una situación de urgencia derivada de las intensas lluvias acaecidas en el País Vasco en el año 1983, su Gobierno dictó el *Decreto-Ley 1, de 12 de septiembre*, «sobre régimen de las áreas de actuación inmediata y de la edificación dañada por las recientes lluvias», en que dispuso la creación de un Plan de Actuación Inmediata para agilizar la preparación de suelo residencial, industrial y de servicios (artículo 1). La norma empleó la figura de la suspensión como una de las medidas para hacer frente a los problemas derivados de las intensas lluvias, en estrecha vinculación con la aprobación de un instrumento de planeamiento destinado a posibilitar «la inmediata disponibilidad de terrenos..., así como la reconstrucción de edificios e instalaciones dañados por la lluvia». La aprobación inicial del Plan

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

llevaba aparejada la suspensión automática y general del otorgamiento de licencias en el territorio delimitado hasta la aprobación definitiva del plan, y siempre por un período máximo de seis meses desde la publicación de la aprobación inicial. La excepción a la regla de suspensión general eran las licencias de construcción y uso del suelo que no resultaban afectadas por la orden de suspensión, las que debían ser excluidas de forma expresa en la resolución de aprobación inicial (artículo 3).

Debido a la destrucción del territorio por el turismo masivo y desordenado promovido en la Dictadura con la Ley de Centros, y en definitiva un crecimiento sin control alguno¹⁷⁹, territorios, como Canarias y Baleares, esta última que ha sufrido un proceso de transformación en base al cambio de paradigma que supone la *Constitución española de 1978*, al incorporar no sólo criterios de desarrollo económico, sino medioambientales, empiezan a establecer medidas de contención del crecimiento urbanístico. Es el caso *Ley 3/1985, de 29 de julio, «de Medidas Urgentes en Materia de Urbanismo y de Protección a la Naturaleza»*, de la *Comunidad Autónoma de Canarias* se promulgó la

¹⁷⁹ Véase el análisis de la evolución de la planificación y normativa turística y urbanística balear y canaria que hace **BOUZZA ARIÑO, O.**, *Planificación Turística Autonómica*, ed. Reus, Zaragoza, 2007 P.22 y ss.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

reconociendo la facultad de suspender los actos de uso del suelo y de la edificación, el otorgamiento de futuras licencias y los actos amparados en licencias ya existentes, otorgadas de acuerdo con la legislación específica (artículo 2), ante dos supuestos: la incoación de expediente al amparo de la *Ley 15/1975 de Espacios naturales protegidos, o la formación de un plan de naturaleza ambiental*. Como puede verse, la suspensión no solo impedía el otorgamiento de nuevas licencias, sino que privaba temporalmente de sus efectos a las licencias ya existentes. La ley extiende el ámbito objetivo de aplicación de la suspensión a aquellos actos regulados en el artículo 1 cuando no tengan entidad suficiente para motivar la apertura de un expediente de declaración de espacio natural protegido, o a la elaboración de uno de los planes del *artículo 17 LS 1976*. En estos casos, puede «decretarse de oficio o a instancia de parte la suspensión del acto o actos que amparan el uso del suelo y la edificación mediante resolución fundada». La suspensión tenía un límite máximo de seis meses.

En el ámbito de la *Comunidad Autónoma de Galicia*, la *Ley de 22 de agosto de 1985, «de adaptación de la del suelo de Galicia»*, introdujo la suspensión general del otorgamiento de licencias de edificación, no sujeta a excepción alguna, desde el acuerdo de formación de un plan

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

especial de reforma interior o de mejora del medio hasta su aprobación definitiva (artículo 19.5).

Otra Comunidad Autónoma que se apresuró en utilizar las competencias urbanísticas otorgadas por la Constitución, y a consecuencia de ello introdujo su regulación propia sobre la suspensión, fue la **Comunidad de Balear** por medio de *la Ley 1/1984, de 14 de marzo, «de Ordenación y protección de áreas naturales de interés especial»*. Esta norma prevé que la declaración de un área natural como de especial interés se realiza a través de una Ley, y que esa Ley debe regular un régimen urbanístico transitorio aplicable al suelo no urbanizable de especial protección, hasta la entrada en vigor del Plan Especial de Protección (*artículo 6*). Pues bien, la suspensión administrativa procede para las licencias de edificación y uso del suelo que resulten contradictorias a ese régimen transitorio regulado en la Ley de declaración de área natural de especial protección; suspensión que estará vigente hasta tanto sea aprobado el Plan Especial (*artículo 3 inciso c*). La suspensión, tal y como se regula por esta norma balear, no es una medida de carácter absoluto, sino que opera cuando las licencias en vigor no son afines con el régimen transitorio previsto en la Ley de declaración de área natural de interés especial que se trate, de forma tal que pueden mantener sus efectos aquellas autorizaciones

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

administrativas para la edificación y uso del suelo que guarden afinidad con el régimen legal de transitoriedad. Eso sí, el *artículo 3 inciso c)* termina atribuyendo al Plan Especial la determinación sobre la anulación de las licencias suspendidas o, en su caso, el levantamiento de la suspensión para cada una de las licencias afectadas.

La **Comunidad Autónoma de Navarra** también reguló la suspensión por vía de la *Ley Foral 12/1986, de 11 de noviembre, «de Ordenación del Territorio»*. Introdujo la suspensión facultativa, la que podrá decretarse en cualquier momento posterior a la formación de Normas Urbanísticas Comarcales, en los términos de los *artículos 27 de la LS 1976*, previa audiencia de la Comisión de Seguimiento.

La normativa autonómica sobre la suspensión de licencias urbanísticas producto de instrumentos de planeamiento (e inclusive sobre la ordenación misma del Urbanismo) coexistió durante unas dos décadas con la regulación estatal, que las Comunidades Autónomas asumieron sin cuestionamiento. A la fecha en que se regulaba por las Comunidades Autónomas sus regímenes de suspensión de licencias a consecuencia de la elaboración de instrumentos de planeamiento, el legislador estatal tenía legislada una completa ordenación nacional a

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

nivel de Ley y de desarrollo reglamentario sobre esa figura (y sobre Derecho urbanístico en general).

Resulta llamativa la asunción pacífica por las Comunidades Autónomas de esta regulación estatal. Ha sido explicada por **BAÑO LEÓN** como «... un fenómeno bien conocido en todos los países federales. Si el Estado central no intenta imponer algo los Estados federados tienden a la homogeneidad normativa, que es lo que ocurrió con el *LS de 1976*. Pero, en el momento en que el Estado pretende imponer una normativa, aparece inmediatamente la oposición»¹⁸⁰. Aun pudiendo implantar modelos jurídicos independientes a la regulación existente, perfilarse por rumbos dogmáticos distintos a los cauces de la legislación estatal, fue común que las Comunidades Autónomas asumieran de forma íntegra la ordenación jurídica de la suspensión bajo los designios de la *LS 1976*, disponiendo de forma puntual el reconocimiento de la figura y remitiendo en bloque a la regulación de la normativa estatal; o estableciendo los puntos de interés y subrayando el carácter supletorio de la *LS 1976*. Ahí donde no existieran disposiciones autonómicas, la legislación estatal constituyó Derecho de aplicación directa.

¹⁸⁰ **ALONSO TIMÓN, A.J.**, *Introducción al Derecho*, cit., P.13. Con similar criterio **BAÑO LEÓN, J.M.**, *Derecho Urbanístico*, cit. 54-65.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Así fue asumido por la Comunidad Autónoma de Galicia. En el ejercicio de la competencia sobre urbanismo y ordenación del territorio que le atribuye el Estatuto de Autonomía -y así se plasma en la *Exposición de Motivos de la citada Ley de 22 de mayo de 1985*- «...no se propone, sin embargo, la sustitución en bloque del régimen general establecido por la Ley del Suelo, respetándose el esquema de ordenación contenido en la legislación estatal, modificándose y desarrollando aquellos aspectos concretos en los que, por la generalidad y abstracción de los preceptos, se presentan dificultades de aplicación a un territorio como el gallego...». Similar es la postura asumida por Navarra. *La Ley Foral Navarra 12/1986* también hace énfasis en el carácter complementario de *la LS 1976*: «...la presente Ley Foral pretende establecer y regular esos instrumentos de ordenación territorial necesarios para poder desarrollar íntegramente y en forma plena dicha competencia en materia de ordenación del territorio por parte de la Administración de la Comunidad Foral». «Por ello los instrumentos en ella previstos no son excluyentes, sino complementarios del régimen establecido en la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana y sus Reglamentos,...». Este fue el esquema seguido en lo que respecta a la regulación sobre la suspensión de licencias urbanísticas producto de instrumentos de planeamiento. *La LS 1976* continuó siendo faro y guía para los nuevos diecisiete legisladores autonómicos a la hora de desarrollar la categoría

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

en sus respectivos instrumentos normativos urbanísticos, fenómeno común pero de diversa intensidad en cada territorio. En casos como la Comunidad de Galicia, la remisión a la *LS 1976* se produce en bloque, dada la parca regulación del *artículo 19.5 de la Ley de 22 de agosto de 1985* que se limita a prohibir las autorizaciones de construcción de nuevas edificaciones una vez acordada la formación del plan, y hasta su aprobación definitiva. Similar postura legislativa fue asumida por la *Ley de Navarra 12/1986*. Su *artículo 21* se circunscribe a otorgar la facultad de suspender las licencias a una comisión que la propia ley crea, previo oído el parecer de la Comisión de Seguimiento, y remite la regulación completa de la figura al *artículo 27 de la LS 1976* y los *artículos 117, 118 y 119 del RPU 1978*.

En la actualidad todas las comunidades autónomas, a excepción de las ciudades autónomas de Ceuta y Melilla disponen de sus respectivos instrumentos normativos urbanísticos de suelo y urbanismo, si bien de forma supletoria les sería de aplicación en el caso de no regulación o vacío normativo, la normativa estatal ya referida anteriormente en el punto 1.8

En el capítulo VI de la presente investigación analizaremos los instrumentos normativos urbanísticos aprobados por las comunidades

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

autónomas en materia de suelo y ordenación del territorio y vigentes a la fecha del presente trabajo que regulan la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias.

CAPITULO IV.- NATURALEZA JURÍDICA DE LA
SUSPENSION DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS
URBANISTICAS POR ELABORACIÓN DE INSTRUMENTOS
DE PLANEAMIENTO Y SU DISTINCION CON OTRAS
FIGURAS AFINES.

1.- Naturaleza jurídica.

Han sido variadas las posturas doctrinales en torno a la naturaleza de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por elaboración de instrumentos de planeamiento.

PÉREZ ALMANZA califico la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por elaboración de instrumentos de planeamiento como “normativa aplicable” ¹⁸¹, **FERNANDO PABLO** entendió que más que una medida cautelar, la suspensión del otorgamiento es una «normativa transitoria del derecho a la licencia que regula el aspecto reglado de ésta, por remisión a una u otra norma o régimen, cuando éste está en trance de ser sustituido»¹⁸², y **GUAITA**

¹⁸¹ **PÉREZ ALMANZA, M.** *La alteración del planeamiento urbanístico y las peticiones de licencias en trámite*, Revista de Derecho Urbanístico, n° 66, 1980, P.66.

¹⁸² **FERNANDO PABLO, M.** *Suspensión del otorgamiento*, cit., P.114.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

MARTORELL incluso afirmó que la suspensión es una figura “expropiatoria”.¹⁸³

PERALES MADUEÑO ¹⁸⁴ , al que me sumo, ya se decantaba hace varias décadas, por entender la figura de la suspensión como una “medida cautelar”: Decía **PERALES MADUEÑO**: «Cuando la Ley del Suelo faculta a determinados Órganos u Organismos públicos... para suspender licencias lo hace en atención a la consecución de un objetivo de interés general. Se trata de la adopción de una medida cautelar para que una actividad privada legítima, que por consiguiente tiende primordialmente a satisfacer una necesidad o interés particular... no ponga en peligro la persecución y logro de un interés que afecta a toda la comunidad, representado por la formación y aprobación de un Plan de Ordenación». Se trata de que la elaboración de un nuevo plan o la reforma del vigente exijan cierto lapso de tiempo para su tramitación por un procedimiento necesario y puesta en vigor. Durante ese tiempo, la Administración está habilitada para acordar la suspensión de la concesión de licencias urbanísticas, produciendo como efecto no la anticipación de la vigencia de la ordenación futura, sino impedir la aplicación de la que se halla en vigor.

¹⁸³ **GUAITA MARTORELL., A**, *Derecho Administrativo Especial Zaragoza. II* 1962. P. 259

¹⁸⁴ **PERALES MADUEÑO, F**, *Régimen jurídico de las licencias de edificación en zonas sujetas a reparcelación*, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 36, 1974, P. 52.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Más recientemente, GONZÁLEZ PÉREZ¹⁸⁵, PARADA VÁZQUEZ¹⁸⁶, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ¹⁸⁷, BARREDA BARBERA ¹⁸⁸, RODRÍGUEZ ARANA¹⁸⁹, GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO¹⁹⁰, DÍAZ DELGADO ¹⁹¹, DESDENTADO DAROCA¹⁹², TEJEDOR BIELSA ¹⁹³,entre otros¹⁹⁴, siguen la misma tesis expuesta respecto de que la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por elaboración de instrumentos de planeamiento es una autentica “medida cautelar” encaminada a garantizar la viabilidad y efectividad del futuro plan en elaboración evitando la edificación y uso del suelo que contravenga lo previsto en el nuevo plan en elaboración, posición con la que coincido plenamente.

¹⁸⁵ GONZÁLEZ PÉREZ, J, *Comentarios a la Ley del Suelo, (Texto Refundido de 1992)*, Civitas, Madrid 1993 6ª. Ed. P. 707

¹⁸⁶ PARADA VÁZQUEZ, R. *Derecho Administrativo III (Bienes Públicos. Derecho Urbanístico)*. Marcial Pons, Madrid- 1998, 7ª Ed. P. 521.

¹⁸⁷ FERNANDEZ, T.R, *Manual de Derecho Urbanístico*, vigésimo 23ª. edición, Civitas, Navarra, 2014. pág. 87.

¹⁸⁸ BARREDA BARBERÁ, J. *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por formación de instrumentos de planeamiento*, Ediciones Revista General de Derecho, Valencia, 2001.P.34.

¹⁸⁹ RODRÍGUEZ-ARANA, J , *La suspensión del otorgamiento de las licencias de urbanismo: una aproximación histórica y jurisprudencial*, Revista de Derecho Urbanístico, nº 102, 1987, pág. 17

¹⁹⁰ GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L, *Lecciones de*, cit., P. 336.

¹⁹¹ DÍAZ DELGADO, J, *Impugnación de la suspensión de licencias e indemnización de los daños causados por la suspensión*, Derecho Urbanístico Local, José María BOQUERA OLIVER (coord.), Ed. Civitas, Madrid, 1992, P. 112.

¹⁹² DESDENTADO DAROCA, E. *Los planes urbanísticos.*, *Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*, Miguel SÁNCHEZ MORÓN (dir.), Ed. Lex Nova, Valladolid, 2002, P. 122; PARADA VÁZQUEZ, J.R, *Derecho Urbanístico*, cit., P. 138.

¹⁹³ TEJEDOR BIELSA, J.C., “Urbanismo”, *Derecho Administrativo, Parte especial, Parte IV Capítulo II*, José BERMEJO VERA (dir.), séptima edición, Thomson Civitas, Navarra, 2009, P. 670.

¹⁹⁴ En el mismo sentido, HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L. “Eficacia y vigencia del planeamiento”, *Derecho Urbanístico de Canarias*, Francisco José VILLAR ROJAS (dir.), 2ª Ed., 1ª Ed. en Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2010, P. 265

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La posición sobre la naturaleza cautelar de la suspensión de licencias halla coherencia con el hecho de los elementos definidores de las medidas provisionales estén en ella presentes. La instrumentalidad, provisionalidad, su vinculación al procedimiento principal, y su carácter potestativo u obligatorio son notas que permiten colocar a la suspensión de licencias en el género de las medidas cautelares- amén de no olvidar las particularidades que le vienen por la vía del Derecho urbanístico-. Y como tal, la suspensión de licencias constituye una técnica urbanística de carácter interino, que se acomoda en el concepto de medidas provisionales administrativas propuesto por **MARINA JALVO**, como aquella técnica «acordada antes o durante la tramitación de un procedimiento con el fin de evitar que en tanto éste concluye puedan mantenerse situaciones o conductas que, de forma directa o indirecta, privarían de efectividad práctica a la resolución final»¹⁹⁵.

La posición se ha consolidado y perfeccionado sobre la base de aportaciones, puntos de vista y matices diversos. La suspensión ha sido tradicionalmente ubicada en la sistemática de las Leyes estatales de urbanismo -así como en las normas autonómicas- dentro de los actos preparatorios del procedimiento administrativo de elaboración de

¹⁹⁵ **MARINA JALVO**, B, *Medidas provisionales en la actividad administrativa*, Ed. Lex Nova, Valladolid, 2007, P. 19.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

los planes, junto a las figuras del deber de colaboración de los ciudadanos y los avances del plan. En ese heterogéneo grupo, la suspensión ha sido calificada como la figura más relevante, precisamente por el papel central que cumple de cara a la garantía de salud del instrumento de planeamiento que se pretende aprobar. La suspensión de licencias urbanísticas es el instrumento mediante el cual se asegura que durante el proceso de creación o modificación del plan urbanístico vigente no se produzcan actos de aprovechamiento del suelo amparados por la legislación en vigor, pero pronta a ser modificada, que conviertan en papel mojado el futuro planeamiento con la existencia de obras y usos de suelo que serán ilegales cuando entre en vigor la nueva ordenación. De ahí su comprensión como técnica urbanística cautelar que desempeña una función de garantía para el nacimiento de una ordenación urbanística futura libre de obstáculos o impedimentos para llevar a cabo sus determinaciones. La suspensión de licencias urbanísticas por elaboración de instrumentos de planeamiento constituye una medida destinada a garantizar la consecución de cierto fin y a precaver lo que pueda dificultarlo.

Se podrá comprender la importancia de la figura en un sistema urbanístico por dos premisas fundamentales. La primera de ellas deriva de la condición del planeamiento urbanístico como uno de los pilares

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

del modelo de ordenación urbana en España. Segundo, y estrechamente vinculado con el anterior, basta asomarse al contenido de un instrumento de planeamiento central -como es el elaborado por los Ayuntamientos- para comprender el poder de transformación de esta figura sobre el territorio. Por solo citar ejemplos sobre el contenido de los planes, ellos determinan la clasificación y uso del suelo, el trazado y características de la redes de comunicación, la delimitación de los espacios libres y zonas verdes, trazado de redes de abastecimiento de agua, o las características de las edificaciones (artículo 12 LS 1976)¹⁹⁶; lo que proporciona nociones sobre el poder de innovación de la planificación y su alcance, y de forma correlativa, sobre el papel estratégico de la suspensión de licencias en todo este proceso.

Aparejado a todo ello, la actividad de planificación es todo menos estática. A los planes urbanísticos, como nos recuerdan **GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO**, le «...es consustancial la renovación periódica o coyuntural de sus determinaciones para su permanente adecuación a la real operatividad de los factores socioeconómicos con incidencia en la dinámica de ocupación del

¹⁹⁶ Así por ejemplo, *la Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria*. En su artículo 44 establece en un listado el contenido mínimo que debe tener el Plan General de Ordenación Urbana y añade que podrá asimismo establecer directamente la ordenación detallada del suelo urbano no consolidado y del urbanizable delimitado, aplicando las exigencias y determinaciones de los artículos 54 y 55 de esta Ley. En tal caso, cuando el Plan prevea actuar directamente a través de unidades de actuación incluirá también el aprovechamiento medio de cada una de ellas.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suelo»¹⁹⁷. En este sentido, la suspensión es el instrumento que permite la «circulación sana» de planes, impidiendo la producción de situaciones anómalas de uso del suelo. La suspensión de licencias como técnica cautelar permite la renovación periódica y limpia de los planes. Lo contrario conllevaría, tal y como advierten estos autores, al surgimiento de situaciones en franco desacuerdo con la nueva ordenación, donde el recurso para conseguir lo dispuesto por el nuevo instrumento sería el uso de la potestad expropiatoria con el correspondiente deber de indemnizar; todo por situaciones que pudieron preverse en el temprano momento del estudio o aprobación inicial del plan, mediante la suspensión del otorgamiento de licencias.

Si la doctrina ha manifestado posiciones divergentes sobre la naturaleza jurídica de la suspensión del otorgamiento de licencias, tal y como hemos visto, llama la atención que la Jurisprudencia ha sostenido una postura homogénea a lo largo de la existencia de esta categoría. La *Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de Diciembre de 1979*, declaró como propio de la medida, la prevención de situaciones aberrantes, como las creadoras de edificios inicialmente afectados por el régimen de fuera de ordenación. La *Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de septiembre de 1982*, hace suyos los Considerandos de la sentencia

¹⁹⁷ GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L, *Lecciones, cit.*, P. 336.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

recorrida manifestándose sobre la naturaleza de la suspensión del otorgamiento de licencias en los términos que siguen: «...conviene analizar globalmente la institución de la suspensión de licencias, configurada por la Ley del Suelo como una técnica cautelar cuyo objeto consiste en asegurar que durante la elaboración, tramitación y aprobación de un Plan General, Parcial, Especial o Estudio de Detalle, o de su reforma, no se produzcan actos de utilización del suelo, como parcelaciones y edificaciones, que amparándose en la ordenación urbanística todavía vigente pero en trance de poder ser sustituida por la nueva ordenación resultante del Plan, consoliden situaciones contradictorias con las soluciones que puedan ser establecidas por éste». En sentido similar, pero refiriéndose a la tipología automática de la suspensión, el Tribunal Supremo en *Sentencia de 22 de enero de 1986* volvió sobre el tópico: «Y no está de más añadir que esta suspensión que, sin necesidad de declaración expresa, lleva consigo la aprobación inicial acordada con los requisitos del artículo 27.3 de la Ley del Suelo tiene naturaleza de verdadera medida cautelar, figura jurídica prácticamente huérfana de regulación en nuestro Derecho administrativo procesal...».

La consideración de la suspensión como medida cautelar siguió reinando como criterio jurisprudencial a la altura de finales del siglo XX,

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

y de hecho es la posición que asume nuestra jurisprudencia más reciente. La *Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1997* recuerda que: “*Se trata en definitiva de una medida cautelar que persigue el impedir la realización de obras que puedan resultar contrarias o incompatibles con el nuevo planeamiento proyectado. Con ello se intenta lograr la efectiva satisfacción de los intereses generales que siempre ha de servir la Administración Pública -art. 103.1 C.E.- y específicamente en su actividad de ordenación urbanística del territorio, intereses cuyo logro se vería frustrado, si se autorizaran durante el periodo de formación y trámite de los Planes urbanísticos, obras y actividades contrarias o incompatibles con el ya inminente nuevo planeamiento*”. La *Sentencia de 30 de mayo de 1997*, el Tribunal Supremo afirmó: «La suspensión del otorgamiento de licencias, prevista en el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo y en el artículo 8º del Real Decreto-Ley 16/1981, de 16 de octubre, es una medida cautelar encaminada a asegurar la efectividad de un planeamiento futuro; trata de impedir que se produzcan aprovechamientos del suelo que, pese a ser conformes con la ordenación en vigor vayan a dificultar la realización efectiva de un Plan nuevo, evitando así que éste nazca como un mero dibujo muerto». Mucho más reciente, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2008*, que contiene un par de pronunciamientos interesantes, uno de ellos sobre el que hemos

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

aludido al principio de este acápite derivado de la estrecha conexión de la suspensión de licencias a la figura del plan, como presupuesto para comprender la naturaleza jurídica de la primera. «En este sentido - argumenta la Sala en el Fundamento Jurídico Tercero-, la mentada suspensión del otorgamiento de licencias solo adquiere, por tanto, su verdadera dimensión si se pone en relación con la aprobación inicial del planeamiento, pues únicamente en dicho contexto encuentra cobertura jurídica. Téngase en cuenta que la suspensión se fundamenta en la previsión contenida en el *artículo 8 del Real Decreto Ley 16/1981, de 10 de octubre (RCL 1981, 2519), de "adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana"*, cuyo título ya resulta suficientemente expresivo». Acto seguido, en el Fundamento Jurídico cuarto agrega: «Este régimen jurídico aplicable a la suspensión de licencias urbanísticas ha de ser completado con la finalidad que está llamada a cumplir esta cautela adoptada con motivo de la aprobación inicial del plan general. Así, lo que se pretende es "estudiar su formación o reforma" (*artículo 8.1 "in fine" del RD Ley 16/1981*) haciendo posible un análisis o estudios de la modificación del planeamiento, valorando su incidencia y consecuencias. Se trata, al mismo tiempo, de evitar que su otorgamiento pudiese frustrar los fines de la reforma del planeamiento que se promueve». En la misma línea, las recientes

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Sentencias del Tribunal Supremo, de 28 de junio de 2013 y 24 de julio de 2014.

De la mano de su concepción como técnica cautelar, en la suspensión del otorgamiento de licencias participan otras notas que también esculpen el régimen jurídico de la figura y completan su sentido. La suspensión de licencias constituye una potestad administrativa, en cuanto tal, participa de las notas jurídicas de ese tipo de poder. En primer lugar, la potestad de suspender el otorgamiento de licencias es - como todo poder público en el Derecho moderno- un poder condicionado por límites, del que nace, por un lado, el deber por parte del sujeto activo de respetar las fronteras de la potestad, y por otro, el correlativo derecho ajeno a su observación. Por ello, la potestad de suspensión de licencias por la elaboración de instrumentos de planeamiento es válida solo ante la producción de determinados supuestos de hecho, solo ante ciertos tipos de planes; la suspensión se dirige contra determinadas licencias, los efectos de la potestad no pueden ser indefinidos, sino que se limitan a un ámbito temporal y territorial determinado, constituye una excepción al carácter reglado del otorgamiento de licencias urbanísticas, y su ejercicio puede dar lugar al nacimiento del derecho a ser indemnizado. Al tiempo que constituyen los condicionantes normativos para la validez del ejercicio de la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

potestad, se yerguen como aspectos *sine qua non* de la figura. Por ello, la Jurisprudencia (*STS, 29 de enero de 1996*) afirma que el acuerdo de suspensión debe ajustarse estrictamente a la legislación urbanística que le proporciona la adecuada cobertura para decidir la suspensión de licencias; de forma que el exceso del acuerdo respecto de los casos u supuestos permitidos por la ley, resulta ilegal.

Al tratarse de una potestad ejercida en pos de intereses ajenos o generales, también hace que surjan deberes de carácter positivo, en virtud de los cuales puede verse obligado el sujeto público a ejercitar el poder de suspender e incluso a hacerlo de un modo determinado¹⁹⁸. La otra cara de la moneda en este punto es el hecho de que la potestad de suspensión del otorgamiento de licencia es un poder que tiene incorporado un margen de decisión, un «prudente arbitrio»¹⁹⁹ o discrecionalidad, perimetrado por los límites a los que hacíamos referencia. La suspensión del otorgamiento de licencias, en su modalidad facultativa, es una potestad pública de las llamadas innovativas²⁰⁰, es decir, un poder que habilita a su titular a imponer conductas a terceros mediante la constitución, modificación y extinción

¹⁹⁸ Respecto al tópico de la suspensión en su faceta de potestad administrativa, **ROMANO, S** Fragmentos de un Diccionario Jurídico, traducción de Santiago Sentis Melendo y Marino Ayerra Redín, Ed. Comares, Gradana, 2002, P. 257. También remitimos para su consulta a **SANTAMARÍA PASTOR, J.A** Fundamentos de Derecho Administrativo I, primera reimpression, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991, P. 879 y ss.

¹⁹⁹ El término es acuñado por **ROMANO, S** Fragmentos, cit. P. 231.

²⁰⁰ Clasificación esgrimida por **ROMANO, S** Fragmentos cit., P. 228.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de relaciones jurídicas; pero según se concibe por el Derecho urbanístico español, en determinado momento de la actividad de planificación es una poder potestativo, es decir, su ejercicio se somete al arbitrio de la Administración, y comenzado el procedimiento administrativo de elaboración del plan opera como una potestad de obligatorio ejercicio.

La materialización o el producto de la potestad cautelar tiene lugar a través de un acuerdo de suspensión (*artículo 27 TRSL 1976 y artículo 8.1 RDL 16/1981*). Dada la íntima relación entre la naturaleza jurídica de la suspensión de licencias y la forma jurídica que adopta para poder operar en el mundo jurídico, los orígenes o la procedencia del acuerdo de suspensión no es una cuestión pacífica en el escenario doctrinal, y tampoco es una cuestión de fácil respuesta. Una corriente califica al acuerdo de suspensión como acto normativo, postura que es defendida con dos argumentos, en esencia: el citado acuerdo de suspensión supone que cada vez que se suspende un procedimiento de concesión de licencias esté operando una inaplicación del planeamiento en vigor, con la generalidad propia de este tipo de medidas. Ello significa que le sea aplicable el régimen jurídico de los planes²⁰¹. Esta concepción del

²⁰¹ **DÍAZ DELGADO, J.**, *Impugnación de la suspensión*, cit., P. 113, 127 y 128. Parece decantarse por esta tesis **BOQUERA OLIVER, JM.**, *La suspensión del otorgamiento de licencias con el fin de estudiar Planes de ordenación urbana*, *Revista de Derecho Urbanístico*,

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

acuerdo de suspensión como norma jurídica cuenta con el beneplácito de encajar a la perfección con el régimen de impugnación contencioso-administrativo de las disposiciones generales, que le otorgó una Jurisprudencia de los años 80 del pasado siglo XX.

Si bien es cómodo operar con conceptos aparentemente bien ensamblados, consideramos que existen otros elementos a tomar en consideración, más allá del territorio de la suspensión de licencias y su relación con la figura del planeamiento urbanístico que ella garantiza, en un escenario de mayor horizonte, en el que incluso, llegado a determinado punto en el análisis, las respuestas claras parece que se desvecen. Otros matices se alzan, no en la relación suspensión de licencias-plan, sino en el debate sobre la conceptualización entre acto administrativo y reglamento. En este escenario, la suspensión de licencias se ajusta más a la fisonomía de los actos administrativos generales, aquellos cuyos destinatarios son una pluralidad indeterminada de sujetos pero el supuesto de hecho que tienen incorporado es de carácter concreto, a diferencia de las normas jurídicas cuyo objeto es abstracto. Ellos son el instrumento que regula el otorgamiento de licencias en un espacio físico determinado (aquellas

nº 11, 1989, P. 23-24; BARREDA BARBERÁ J, Suspensión del otorgamiento, cit., P. 41; y DESDENTADO DAROCA, E, Los planes urbanísticos, Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Miguel SÁNCHEZ MORÓN (dir.), Ed. Lex Nova, Valladolid, 2002 P. 122.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

áreas donde ocurrirá un cambio en la ordenación y no necesariamente en todo el territorio del plan), por un tiempo determinado (prefijado por la ley) y con unas consecuencias jurídicas también previstas en la ley. El acuerdo de suspensión no contiene una «regulación preventiva e hipotética cuya realización concreta puede producirse en un número indefinido de ocasiones»²⁰² como es propio de las normas jurídicas, sino un acto de ejecución de un conjunto de disposiciones legales que son las que regulan realmente el fenómeno. El acuerdo de suspensión no es un episodio de creación del Derecho, no es una norma que se integra en el ordenamiento jurídico, no innova el Derecho positivo, él se adhiere mejor a la tesis del acto de ejecución del Derecho (doctrina ordinamentalista, de cuño español) y a la noción de acto administrativo como «medida dirigida a la regulación de un caso particular y concreto» propia de la dogmática alemana, en donde se alude con ello al carácter concreto de la medida porque afecta a un número determinado de supuestos y no al carácter más o menos amplio de sus destinatarios²⁰³.

El acuerdo de suspensión constituye un acto administrativo general porque el concepto mismo de acto administrativo padece de una vis expansiva respecto al de disposición normativa, y cada vez es más

²⁰² **SANTAMARÍA PASTOR, J.A.**, *Principios de Derecho Administrativo, Volumen I*, 3ª Ed., Edit. Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 2000, P. 315.

²⁰³ **MAURER, HARTMUT** *Derecho Administrativo. Parte General*, traducción coordinada por Gabriel Domenech Pascual, Marcial Pons, 2011, Madrid, P. 223

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

difícil justificar al carácter normativo de la suspensión, ignorando los amplios márgenes de la categoría del acto administrativo, y rebatiendo sus argumentos. Para **SCHMIDT ASSMAN**, la noción de acto administrativo sigue orientada a la clásica idea de «ejecución de la ley», pero con un sentido más amplio. No se trata de una operación de subsunción, el acto administrativo es el instrumento para que la Administración «contribuya a configurar la realidad a partir de las habilitaciones que hace la Ley». «Mucho más claramente se muestra esa capacidad de configuración en otras decisiones como la aprobación de planes -dice este autor-». El acto administrativo crea un supuesto al que pueden anudarse consecuencias jurídicas de forma sólida y segura; «tiene la capacidad de vincular resoluciones y constituir punto de apoyo “en horizontal” para otras acciones, que no tienen que apoyarse nuevamente en la ley en todos sus puntos»²⁰⁴. Ciertamente es que la suspensión de licencias supone la paralización del procedimiento de concesión de autorizaciones urbanísticas y la inaplicación temporal del instrumento de planeamiento, pero ello no se traduce en que deba ser considerado como una norma jurídica. La suspensión actúa como una especie de válvula reguladora del flujo sanguíneo, es un dispositivo utilizado para un fin específico, con efectos provisionales. El acuerdo de

²⁰⁴ **SCHMIDT-ASSMAN, E**, *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema, traducción colectiva de la edición alemana de 1998, reimpresión de la 1ª. Ed. 2003, Madrid, 2006, P. 320.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suspensión no puede ser calificado como acto normativo porque «...no pertenece al campo de la planificación, sino a una incidencia que solo transitoriamente lo interfiere -Sentencia del Tribunal Superior de Castilla-La Mancha de 24 de mayo de 1999-».

Esta vertiente considera que el acuerdo de suspensión es un acto administrativo unilateral de carácter concreto-general²⁰⁵, es decir, dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos, con los efectos de suspender de forma temporal la potestad decisoria sobre las licencias urbanísticas. «El acuerdo de suspensión –sostuvo **PERALES MADUEÑO**- es un acto administrativo que afecta a una pluralidad de interesados, integrados por todos los titulares de un derecho o de un interés legítimo y directo²⁰⁶». Posición a la que también se afilia la Jurisprudencia; en *Sentencias del Tribunal Supremo de 14 de febrero de 1975, 19 de enero de 1980, de 7 de febrero de 1990, de 31 de enero y 29 de octubre, ambas de 2000, y de 24 de julio de 2014*.

La Naturaleza jurídica de la figura de la suspensión de licencias urbanísticas por elaboración de instrumentos de planeamiento

²⁰⁵ Véase la definición sobre acto administrativo dirigido a una pluralidad indeterminada de sujetos en **MAURER, HARTMUT**, *Derecho Administrativo*, cit., P. 223; y en **BOCANEGRA SIERRA, R**, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4ª edición, Ed. Civitas, Navarra, 2012, P. 62.

²⁰⁶ **PERALES MADUEÑO, F**, *Régimen jurídico*, cit., P. 64; con similar criterio **ORTEGA BERNARDO, J**, *Las licencias urbanísticas*, *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente*, nº 154, 1997, P. 95 y ss.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

evidencia un proceso de consolidación de su concepción como técnica cautelar, que enmarcada en los predios del Derecho urbanístico, se coloca al servicio de la actividad planificadora.

2.- Distinción con otras figuras afines.

La suspensión del otorgamiento de licencias por formación de instrumentos de planeamiento no es la única figura de proyección cautelar que nos ofrece el Derecho urbanístico. Existen otras, de inequívoco peso específico en la práctica urbanística, que presentan similitudes con aquélla: a) **La suspensión del planeamiento;** b) **La suspensión de licencias;** y c) **La suspensión del otorgamiento de licencias por causa de reparcelación,** si bien no son objeto del presente estudio en el presente trabajo, por lo que solo entraremos a reseñar los rasgos generales de cada figura afín sin exhaustividad, desprendiéndose de cada una lo siguiente:

a). **La suspensión del planeamiento**, es una medida de fuerte alcance cuyo campo de acción no son las licencias urbanísticas, sino la ordenación a cuyo amparo se otorgan.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El *Artículo 51 de la LS 1976* dispone:

"Uno.- El consejo de Ministros por Decreto, a propuesta del Ministro de la Vivienda, o, en su caso, a propuesta de este y del titular o titulares de otros departamentos interesados, y previo informe de la comisión Central de Urbanismo y audiencia de las Entidades Locales interesadas, podrá suspender la vigencia de los Planes a que se refiere esta Ley, en la forma plazos y efectos señalados en el artículo 27, en todo o en parte de su ámbito, para acordar su revisión. En tanto no se apruebe el plan revisado, se dictarán Normas Complementarias y Subsidiarias del Planeamiento en el plazo máximo de seis meses a partir del acuerdo de suspensión.

Dos.- El Plan Nacional de Ordenación solamente podrá quedar en suspenso en la forma en que se disponga en su propia ley o en la aprobatorias de los Planes de Desarrollo."

Dicha disposición legal en caso de aplicarse, salvo el tratamiento paliativo mediante un planeamiento transitorio que prevé la misma, congela toda regulación y circulación normal urbanística, lo que puede provocar inseguridad jurídica e incertidumbre. La *STS de 16 de febrero de 1993*, aun reconociendo que la suspensión de la vigencia del

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

planeamiento es una medida cautelar que persigue la misma finalidad que la concurrente en la suspensión que nos ocupa, pone de relieve que aquélla tiene diferente alcance y contenido (indudablemente más extenso) y unos requisitos de procedimiento y competencia especiales.

b).- La figura de la suspensión de licencias, otra de las figuras afines a la suspensión del otorgamiento de licencias objeto de estudio, se puede definir como aquella medida cautelar protectora de la legalidad urbanística, que no actúa previa al planeamiento sino ya una vez ha sido otorgada la licencia al contravenir de forma grave los actos urbanísticos y obras ejecutadas la normativa urbanística aplicable.

RODRÍGUEZ –ARANA matiza acertadamente que la suspensión del otorgamiento de licencias es una actuación previa al planeamiento, mientras que la suspensión de la licencia se refiere los efectos de la misma encaminada a la protección de la legalidad urbanística.²⁰⁷

Establece el *Artículo 186 de la LS 1976*:

"Uno. El Alcalde dispondrá la suspensión de los efectos de una licencia u orden de ejecución y consiguientemente la paralización inmediata de las obras iniciadas a su amparo, cuando el contenido

²⁰⁷ **BARREDA BARBERÁ J**, *Suspensión del otorgamiento*, cit., P. 44

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de dichos actos administrativos constituya manifiestamente una infracción urbanística grave.

Dos. Si el Gobernador Civil, de oficio o a instancia del Delegado provincial del Ministerio de la Vivienda, apreciare que las obras que se realizan al amparo de una licencia u orden de ejecución constituyen ese mismo tipo de infracción urbanística, lo pondrá en conocimiento de la Corporación municipal, a fin de que su Presidente proceda según lo prevenido en el número anterior. Si en el plazo de diez días el Presidente de la Corporación municipal no adoptase las medidas expresadas en dicho número, el Gobernador Civil, de oficio, acordará la suspensión de los efectos de la licencia u orden de ejecución y la inmediata paralización de las obras,

Tres. En todo caso, la Autoridad que acuerde la suspensión procederá, en el plazo de tres días, a dar traslado directo de dicho acuerdo a la Sala de lo Contencioso-Administrativo competente, a los efectos prevenidos en los números dos y siguientes del artículo ciento dieciocho de la Ley de la Jurisdicción Contencioso-Administrativa"

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

c).- La suspensión del otorgamiento de las licencias por causa de reparcelación presenta, si cabe, mayores similitudes con la suspensión del otorgamiento de las licencias objeto de estudio, pues los efectos aparentemente son los mismos, aunque sí que varían los motivos de su adopción.

Establece el *Artículo 98 de la LS 1976*:

"Uno. El expediente de reparcelación se entenderá iniciado al aprobarse la delimitación del polígono o unidad de actuación, excepto en los casos siguientes:

a) Que la reparcelación se haya tramitado y aprobado conjuntamente con dicha aprobación.

b) Que se haya aprobado expresamente la actuación por el sistema de expropiación o sea innecesaria en virtud del acuerdo aprobatorio en el sistema de compensación.

Dos. La iniciación del expediente de reparcelación llevará consigo, sin necesidad de declaración expresa, la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación en el ámbito

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

del polígono o unidad de actuación hasta que sea firme en vía administrativa el acuerdo aprobatorio de la reparcelación.

Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la fecha de iniciación del expediente de reparcelación tendrán derecho a ser resarcidos en la forma que señala el número cuatro del artículo veintisiete.

La Entidad Local podrá dejar sin efecto, previa la indemnización de daños y perjuicios que corresponda, las licencias concedidas con anterioridad a la fecha de iniciación del expediente que sean incompatibles con la ejecución del planeamiento.

Tres. El proyecto de reparcelación se formulará:

a) Por los dos tercios de los propietarios interesados que representen como mínimo el ochenta por ciento de la superficie reparcelable, dentro de los tres meses siguientes a la aprobación de la delimitación de un polígono o unidad de actuación.

b) Por la Entidad Local o urbanística actuante, de oficio o a instancia de alguno de los propietarios afectados, cuando éstos no hubieran hecho uso de su derecho o no hubieran subsanado dentro del plazo que se les marque los defectos que se hubieran apreciado en el proyecto que formularen.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Los proyectos redactados de oficio procurarán atenerse a los criterios expresamente manifestados por los interesados en los tres meses siguientes a la aprobación de la delimitación del polígono o unidad de actuación.

Los proyectos se someterán a información pública durante un mes, con citación personal de los interesados, y serán aprobados por el Ayuntamiento o, en su caso, por el órgano urbanístico que se subroga en las competencias municipales".

Con la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias por causa de reparcelación, regulada en el artículo 98.2 de la LS 1976 lo que se pretende es de una manera automática la adecuada equidistribución de derechos y cargas en fase de gestión urbanística. No se garantiza por tanto la efectividad de un planeamiento futuro, sino proteger el propio beneficio de los afectados por el ámbito reparcelable.

CAPITULO V- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN
DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS
EN EL DERECHO ESTATAL.

1. Tipologías de la suspensión de licencias.

Es tradición en el Derecho urbanístico español que la suspensión de licencias cuente con dos modalidades, la conocida como suspensión facultativa y la obligatoria o automática, remontándose dichas tipologías a la legislación estatal *LS de 1956* y *LS de 1976*, perfeccionada luego por el *RDL 16/1981*.

Este esquema dualista de la figura suspensiva ha tenido eco en los ordenamientos dados por las Comunidades Autónomas, salvo la Comunidad de Castilla y León, que solo contempla como veremos en el capítulo VI de esta investigación la suspensión por aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en su modalidad obligatoria, incorporando el resto de Comunidades autónomas a su legislación ambas tipologías de la suspensión, la facultativa y la automática.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Las suspensiones se hallan incardinadas de forma sucesiva en el procedimiento administrativo de elaboración del plan para lograr un período continuado de suspensión, que sume la fase preliminar de estudio o formación del instrumento y el procedimiento de aprobación del plan.

El procedimiento administrativo de elaboración o modificación del plan se inicia con un acto administrativo formal y expreso, comúnmente denominado, acuerdo de inicio o de aprobación inicial. Este acuerdo de aprobación inicial incorpora *per se* la suspensión obligatoria del otorgamiento de licencias urbanísticas. «La aprobación inicial de un Plan o Programa o su reforma determinará por sí sola la suspensión del otorgamiento de licencias... -formula en *artículo 27.3 TRLS 1976*».

La suspensión automática tomará cuerpo en la disposición administrativa que también acordará la aprobación inicial del plan, los requisitos y el contenido de la suspensión se integrarán con el acto de aprobación inicial.

Sin embargo, la Administración puede recurrir a la suspensión antes de que tenga inicio formal el procedimiento de aprobación del plan; cuando se decide iniciar el estudio de las posibilidades de un nuevo plan, analizando las líneas fundamentales del proyecto, elaborando trabajos técnicos, o luego durante la fase de avances del plan y de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

anteproyectos²⁰⁸. En esa fase preliminar a la incoación del procedimiento, la Administración puede suspender el otorgamiento de licencias con vistas a una inminente propuesta de modificación del planeamiento existente. La nota distintiva de la suspensión facultativa respecto a la obligatoria es su condición de potestad administrativa discrecional, su plasmación en un acto administrativo expreso y único, y su dictado en fase preliminar al procedimiento de formación del plan.

En ambos casos, el acuerdo de suspensión debe cumplir una serie de requisitos para su validez y eficacia que serán objeto de estudio en este capítulo. Las modalidades comparten elementos comunes a la vez que ostentan particularidades propias. Por ello, se abordará el estudio sobre el régimen jurídico de cada figura partiendo de un tronco común que se integra por los aspectos unitarios de la categoría jurídica, para luego pasar al estudio de aquellos rasgos únicos y diferenciadores de cada modalidad o tipología suspensiva.

²⁰⁸ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L** *Lecciones de Derecho, cit., P. 337.*

2. Elementos comunes de las modalidades de la suspensión de licencias.

2.1. Evolución expansiva de la suspensión de licencias.

a) Tipos de licencias

El ámbito objetivo de la suspensión del otorgamiento de licencias se delimita por dos vías. Una de ellas es la determinación de las licencias urbanísticas susceptibles de suspensión. En su formulación tradicional, la suspensión del otorgamiento de licencias no actúa sobre todas las licencias urbanísticas, sino solo sobre las autorizaciones de parcelación de terrenos, edificación y demolición (*artículo 27 LS 1976 que fue ampliado por el artículo 8.1 del RDL 16/1981*); fórmula que han hecho suyas como veremos en el próximo capítulo las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia

En la creación del dibujo tradicional de la suspensión ha primado la idea de articular una potestad restrictiva²⁰⁹, y un buen ejemplo de ello es

²⁰⁹ Aspecto que no ha sido ignorado por la Jurisprudencia, que ha basado en el carácter restrictivo de la potestad suspensiva la interpretación de sus normas y deliberación de sus

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

precisamente el objeto de la suspensión. El *Real Decreto 2159/1978*, de 23 de junio, por el que se establece el *Reglamento del Planeamiento Urbanístico* -que desarrolla el ya citado artículo 8.1 del Real Decreto ley 16/1981- emplea unos términos significativos del carácter restrictivo de esta categoría. «La suspensión de licencias -establece el artículo 118.1 del RPU 1978- sólo podrá referirse a las que tengan por objeto actividades de parcelación de terrenos y edificación o demolición, pero no a las obras de reforma...»²¹⁰; estas últimas -añade el precepto-, como regla general, se excluyen del ámbito de la suspensión, salvo que por su trascendencia sean equiparables a obras de reestructuración del edificio o supongan un aumento del volumen edificado. En todo caso, esas obras de reforma equiparables a una reedificación no se someterán a la suspensión cuando estén justificadas por razones de urgencia.

En coherencia con el Derecho positivo estatal y en relación con las obras de reforma, la Jurisprudencia (*STS 15 de julio de 1988*) excluye del ámbito de actuación de la suspensión a las obras de

asuntos. Sirva como ejemplo, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 30 de septiembre de 2011* que reitera una línea jurisprudencial en estos términos: «Nuestra jurisprudencia... ha subrayado que la suspensión es claramente restrictiva de los derechos de los particulares por lo que nunca puede ser interpretada extensivamente». Esta línea ha resultado constante para el alto tribunal, valga citar la antigua sentencia de 7 de marzo de 1972.

²¹⁰ Sobre las licencias de reforma véase la *STS de 20 de junio de 1963*, que se pronunció sobre la no extensión de la suspensión al campo de estas licencias sobre la base del carácter restrictivo de esta figura.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

acondicionamiento interior de una vivienda y de locales, por constituir obras menores que no afectan a la estructura, no implican reedificación alguno ni aumento de volumen. Igual destino corren las obras de reposición de un mirador y de partes de la cubierta de un edificio, dado que se pueden considerar obras mayores por afectar en parte al sistema estructural, tampoco pueden tener la trascendencia de una reedificación, dada su poca entidad, en relación con la totalidad del resto de la edificación existente. Respecto al tema de las licencias de reformas, la Jurisprudencia entre otras la Sentencia del Tribunal Supremo de 8 de febrero de 1991, ha declarado que la suspensión del otorgamiento de licencias no puede afectar a las reformas que se pretendan realizar en el interior de un inmueble, por acreditarse que no afectan a la estructura y configuración externa del edificio, y no existen, por tanto, aumento del edificio.

La delimitación de las autorizaciones que pueden ser objeto de suspensión, a las concretas modalidades fijadas por la ley ha encontrado respaldo Jurisprudencial. La casuística del Tribunal Supremo demuestra que se ha seguido una interpretación, por un lado, restrictiva y ceñida a la enumeración de licencias que establece la ley, y por otro coherente con la esencia de la figura y su finalidad de prevenir actuaciones sobre el suelo de carácter irreversible. La *Sentencia del*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Tribunal Supremo de 30 marzo de 1993 se muestra a tono con la línea marcada por el orden positivo estatal al sostener que la suspensión no puede alcanzar a otros supuestos diferentes, lo cual fundamenta en el carácter excepcional y limitativo de la suspensión que exige una interpretación estricta, y en el principio de la vigencia y ejecutabilidad del plan como instrumento en el que se concreta el *ius aedificandi*. En este sentido, la *Sentencia del Tribunal Supremo de 23 de junio de 1989* consideró que las obras de división de espacio de un almacén no pertenecen al ámbito de la suspensión por su escasa importancia; así como la *Sentencia del TS de 6 de noviembre de 2008* -que siguiendo una postura con antecedentes en la sentencia de 8 de febrero de 1991, y en un litigio en el que se debatía sobre si dentro del ámbito de actuación de la suspensión se incluye a la licencia de obras, en este caso para obras de instalación de antenas- sostuvo que «el grupo de licencias aludidas en el expresado artículo 8 (se refiere al *RDL 16/1981*), singularmente la relativa a la “edificación” no puede interpretarse, a estos efectos, como equivalente a la licenciad de “obras”, pues la realización de una pequeña obra, o la simple instalación, de antenas de la red de telecomunicaciones y telefonía no pone en peligro la finalidad de la reforma del planeamiento que se inicia». La suspensión sólo afecta por tanto a «aquellos supuestos de mayor entidad, más complejidad y que pueden ocasionar efectos irreversibles si se

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

consumaran durante la tramitación de la modificación del plan. No puede en definitiva, equipararse, a estos efectos, la construcción o demolición de un edificio con la instalación de una antena de estas características».

El camino marcado por la *Sentencia del Tribunal Supremo de 2008* tiene como precedente una *Sentencia de 23 de enero de 1990*, cuando en relación a las obras de vallado de fincas se pronunció el alto tribunal en el sentido de excluirlas del campo de efectos de la suspensión bajo el argumento de las obras menores que no comprometen ni dificultan la ejecución del planeamiento urbanístico no deben someterse al régimen de esta figura.

Significativa resulta la *Sentencia de 22 de enero de 1996*, en la que el Tribunal Supremo tuvo la ocasión de pronunciarse sobre la improcedencia de incluir a las licencias de actividad dentro del campo de acción de la suspensión utilizando los argumentos sobre el carácter restrictivo de esta potestad. «La suspensión de licencias, como medida cautelar inspirada en los principios de igualdad y seguridad jurídicas - sostiene la sentencia-, en cuanto introduce importantes limitaciones en las facultades dominicales, ha de ser interpretada restrictivamente, sin que las facultades de la Administración en este punto puedan

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

extenderse a más de lo que la Norma permite, de forma que, aunque por efecto de la aprobación inicial del Plan, automáticamente se suspenda el otorgamiento de licencias de edificación, ello no significa que las licencias de actividad y de reestructuración puedan legítimamente quedar afectadas por el mismo automatismo, y aunque la licencia de actividad es presupuesto administrativo previo para el ejercicio de un uso (comercial, industrial, etc.) determinado y el Plan especial incide directamente en la regulación de los usos de establecimientos de concurrencia pública, las licencias de edificación requieren un tratamiento diferenciado de las de actividad ».

A nivel autonómico se ha abierto paso la tendencia a ampliar el ámbito objetivo sobre el que recae la potestad suspensiva, dejando a un lado el esquema de *numerus clausus* del Derecho estatal mediante la introducción de diversas fórmulas como veremos el próximo capítulo.

En otros casos, se sigue la misma línea de dilatar el espectro sobre el que opera la suspensión de licencias a través del método de atribuir a la Administración la potestad para decidir en cada caso las disposiciones administrativas sobre uso del suelo que se suspenden, ya sea en virtud de decisiones singulares o por medio de actos normativos.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Los legisladores autonómicos han abierto una brecha en este aspecto de la figura dejando a un lado el sistema de lista tasada de licencias sujetas a suspensión para apostar por fórmulas de mayor amplitud mediante el empleo de diversos métodos. En ese sentido, se han roto los moldes clásicos de la figura. Ya sea por medio de una cláusula general comprensiva de todo tipo de licencia urbanística, o a través de la atribución a la Administración de la determinación en cada caso de cuáles son las solicitudes de licencias que deben suspenderse, o bien en virtud de delegación de la materia a regulación por medio de reglamentos, o mediante la combinación de algunas de estas fórmulas, la suspensión de licencias asiste a un proceso de expansión de sus dominios, de la mano de la diversificación de sus espacios de actuación. En consecuencia, dejamos sentadas a grandes rasgos las líneas de las legislaciones autonómicas en este aspecto de la figura para particularizar en ellas en el próximo capítulo.

b) Tipos de planes.

Los instrumentos de planeamiento que habilitan a la Administración para el uso de la suspensión del otorgamiento de licencias, constituye la otra vía a través de la que se delimita el ámbito objetivo de esta figura. La normativa estatal configuró un sistema de planificación urbanística

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

fiel a la estructura y funcionalidad de un Estado centralizado, incorporando un conjunto de instrumentos locales de planificación junto a la elaboración de planes supramunicipales: el Plan Nacional de Ordenación y los Planes Directores Territoriales de Coordinación atribuidos a la Administración estatal. El diseño estatal sobre la actividad de planificación urbanística distingue entre un planeamiento supramunicipal encargado de sentar las directrices en materia de ordenación del territorio, y un planeamiento local, mucho más real y operativo en las determinaciones sobre el destino del suelo.

La planificación urbanística local tiene como epicentro el Plan general municipal y luego, un conjunto de instrumentos dirigidos a desarrollar las determinaciones del Plan general, comúnmente conocidos como planes de desarrollo. En este diseño, son los instrumentos locales los que determinan el nacimiento de la potestad de suspender el otorgamiento de licencias²¹¹. La elaboración o reforma del Plan general municipal, o de lo que prevé la ley como los instrumentos de desarrollo de ese Plan general de ámbito municipal, es decir, las «normas subsidiarias de planeamiento municipal, Planes parciales, especiales o estudios de detalle», son las disposiciones que dan lugar a la

²¹¹ Véase esta idea y el carácter restrictivo de la suspensión del otorgamiento de licencias manifestado en los tipos de planes que dan lugar a ella en **GONZÁLEZ PÉREZ, J** *Comentarios a la Ley del Suelo, cit., P. 712 y ss.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en áreas determinadas, y no otras²¹² (*artículo 27 LS 1976 y artículo 8 del Real Decreto ley 16/1981*).

El escenario, no obstante, ha dado un cambio significativo para los planes que motivan la suspensión por la incorporación de los planes de ordenación del territorio a su ámbito de actuación junto a los tradicionales planes de ordenación urbana, así como por la pluralidad de instrumentos de planeamiento urbanístico, tanto de nombre como de contenido, que se han dado los gobiernos autonómicos, haciendo mucho más variopinto el escenario en el que se desenvuelve la suspensión de licencias y trastocando el esquema tradicional de la suspensión en este punto de su fisonomía. En efecto, la ordenación del territorio forma parte de la actividad de planificación habilitada para la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en varias Comunidades Autónomas, junto a los clásicos planes urbanísticos. La suspensión de licencias no actúa solo en el contexto de la ordenación

²¹² Criterio legal reiterado por la **Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de octubre de 1980** cuando recalca: «... es indudable que el estudio o reforma de cualquiera de los Planes relacionados en el número 1 del citado artículo 27 -se refiere al TRLS 1976- puede determinar la suspensión de licencias que, además y a mayor abundamiento, conforme a lo dispuesto en el número 3 del referido artículo se producirá automáticamente cuando se aprueba inicialmente un Plan o programa...».

Sin embargo, la **Sentencia de 31 de marzo de 1981** del propio Tribunal, admitió que un Plan comarcal (el Plan metropolitano de Barcelona y su comarca) pudiesen motivar la suspensión.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

urbanística, sino que se ha extendido al plano de la ordenación del territorio.

En consecuencia, como veremos en el próximo capítulo las legislaciones de las Comunidades Autónomas pueden dividirse en dos grupos según adopten a los planes de ordenación del territorio como presupuestos para la suspensión de las licencias o se acojan al modelo tradicional.

Aparejado a ello, y como hemos señalado anteriormente, la configuración de las actividades de ordenación del territorio y de planificación urbanística son competencias atribuidas a las Comunidades Autónomas por la CE de 1978 (*artículo 148.1.3*) con el carácter de exclusivas, cuestión zanjada por el Tribunal Constitucional en la citada *Sentencia 61/1997*, ocasión que aprovechó para precisar que la definición del régimen jurídico de las técnicas e instrumentos urbanísticos admite configuraciones diversas, y forma parte, de la competencia autonómica en materia urbanística. A pesar de la libertad que poseen los legisladores autonómicos para la configuración de las técnicas de ordenación urbanística, las Comunidades Autónomas han elaborado sus sistemas de planeamiento territorial siguiendo en líneas

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

generales el diseño estatal²¹³. Eso quiere decir que, es frecuente la incorporación de instrumentos supramunicipales para la ordenación del territorio, junto a las figuras de planificación urbanística local, encabezadas por el plan general municipal y los distintos planes de desarrollo, para culminar el sistema con la incorporación de instrumentos complementarios y de figuras no normativas.

Sobre esa panoplia de instrumentos urbanísticos opera la suspensión del otorgamiento de licencias con una diferencia fundamental respecto del modelo estatal, y es que son mayoría las legislaciones autonómicas, como veremos, que han dejado a un lado la determinación en lista enumerada de los planes que habilitan el ejercicio de la suspensión y han dado paso a la incorporación de disposiciones abiertas, incluyentes de todo tipo de planes urbanísticos, similar a lo que sucede en el caso de los tipos de licencias urbanísticas que pueden ser objeto de suspensión, comentado en el apartado anterior.

El ámbito objetivo de la suspensión por la vía de los instrumentos de planeamiento que pueden dar lugar a ella se ha ampliado considerablemente, con carácter general, tanto por la vía de incluir a los

²¹³ Conclusión expuesta por **MUÑOZ MACHADO, S Y LÓPEZ BENITEZ, M**, *El planeamiento*, cit., P. 97. Para el caso de Andalucía, se llega a la misma idea en **REBOLLO PUIG, M** (coord.), *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Editorial Iustel, Madrid, 2007, P. 193-194.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

planes de ordenación del territorio como por añadir otros o todos los planes urbanísticos. Atrás ha quedado la lista cerrada de los planes que habilitan para decretar la suspensión, para dar paso una situación mucho más compleja. Se impone el método de remisión a lo que en cada caso fije ordenamiento positivo autonómico de que se trate, y se debe tener en cuenta el sistema completo de figuras de planeamiento previstas en la legislación para dilucidar si se está ante el ejercicio válido de la potestad de suspensión por cumplimiento de este requisito.

En consecuencia, ello implica adentrarse en el diverso mundo de las tipologías de planes de cada ordenamiento autonómico. Los ordenamientos autonómicos, como ya hemos dicho, siguen un esquema homólogo al estatal, no por ello está exento de particularidades tanto en la terminología que emplea para denominar a los planes, como en la existencia de figuras propias, endémicas de la Comunidad. Además algunos de los ordenamientos autonómicos presentan un contenido y ámbito diferente a los esquemas tradicionales, o incluso, de figuras mixtas, que toman de los moldes y naturaleza de otras del Derecho urbanístico clásico para crear un tipo propio.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Como se trata de normativa autonómica su estudio se abordará más adelante; baste por el momento dejar sentadas las ideas preliminares expuestas hasta ahora para afrontar el tema en su conjunto, y una más. La legislación autonómica generalmente hace alusión a instrumentos de planeamiento, por lo que la operación consiste en identificar primero, si estamos ante un plan urbanístico o un plan de ordenación territorial, y segundo, si se trata de otro tipo de instrumento auxiliar de carácter no normativo, pues en principio los instrumentos auxiliares meros ejecutores de las disposiciones de un plan, de naturaleza no normativa no permiten la suspensión del otorgamiento de licencias.

2.2. Elementos subjetivos.

La suspensión potestativa del otorgamiento de licencias por elaboración de instrumentos de planeamiento debe ser adoptada por la Administración competente para la aprobación inicial y provisional del plan. Puede suspender, como medida preliminar a la formación y elaboración del plan, aquel que tiene atribuida la competencia para luego aprobarlo en fase inicial; esta es la regla que rige en el Derecho urbanístico español, al fijarse en la *LS 1976 (artículo 27)* y en el *RDL16/1981 (artículo 8)*. Todo parece indicar que la autoridad administrativa competente para acordar la suspensión potestativa

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

dependerá del tipo de plan urbanístico que pretenda aprobarse y de su alcance. Si es el plan general municipal, la competencia le corresponde al Pleno del Ayuntamiento, según el mandato del *artículo 22.2 c) de la LBRL*; si se trata de un plan de desarrollo es competente el Alcalde, a tenor del *artículo 22.1 f) de la LBRL*. Cuando se trate de municipios de gran población (*artículo 121.1 LBRL*) la competencia para la suspensión de licencias por la elaboración de instrumentos urbanísticos de desarrollo corresponderá a la Junta de Gobierno Local (*artículo 127.1 d) de la LBRL*). Estos criterios rigen para la suspensión obligatoria, toda vez que se trata siempre, y en su caso, del órgano competente para la aprobación inicial del instrumento de ordenación.

Con carácter general estos son los criterios que siguen las Comunidades Autónomas como estudiaremos en el próximo capítulo. La reciente *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la región de Murcia* atribuye la competencia para dictar la suspensión facultativa al «órgano competente para iniciar la tramitación de los planes» (*artículo 153*). En posición similar, el *Decreto 248/2004, 14 septiembre, Reglamento de Planeamiento de Castilla La Mancha, (artículo 130)* se refiere a «Los órganos administrativos competentes para la aprobación inicial de los planes de ordenación urbanística». Aragón escoge, y nombra directamente, al Pleno del

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Ayuntamiento para acordar la suspensión de sus planes urbanísticos (*artículo 77.1 del Decreto Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón*, mientras que Valencia alude de forma genérica a «los ayuntamientos» (*artículo 64.1 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de la Generalitat, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje, de la Comunidad Valenciana*).

Estas reglas generales, repetimos, están en función del tipo de plan a aprobar de que se trate. Algunas Comunidades Autónomas prevén planes urbanísticos supramunicipales, como es el caso de Cataluña, que tiene previsto un plan director urbanístico (*artículo 56 Decreto Legislativo 1/2010, 3 de agosto, texto refundido de la Ley de urbanismo*). En estos casos, la Administración competente para la suspensión del otorgamiento de licencias sería el ente administrativo perteneciente a la Administración autonómica que tenga atribuida la competencia para la aprobación inicial del plan.

Ya en el plano de la ordenación del territorio la posibilidad del establecimiento de fórmulas globales pierde nitidez a favor de lo concreto y particular de las disposiciones de cada ordenamiento autonómico, en donde la atribución competencial parece estar en

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

función del tipo, nivel y ámbito de actuación del plan. En Asturias, donde la suspensión de licencias por elaboración de planes de ordenación del territorio se regula a nivel reglamentario, la competencia se le atribuye a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, un órgano colegido adscrito a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En el caso de Baleares resulta competente el Pleno del consejo insular que tramite los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales. En Cantabria se realiza por la consejería competente en materia de ordenación del territorio para el caso de los planes regionales de ordenación territorial y por el Gobierno de Cantabria, a propuesta de la consejería, para las normas urbanísticas regionales. Para Valencia es competente el Consell de la Generalitat y en Castilla y León la consejería de urbanismo y ordenación del territorio.

Está claro que los particulares pueden ser parte en el trámite de suspensión de licencias, en la condición de interesados que le otorga el *artículo 31.1 Ley 30/1992, de 26 de noviembre, de Régimen Jurídico de las Administraciones Públicas y del Procedimiento Administrativo Común*. (LRJPAC).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En el ámbito de iniciativa privada para la formulación de instrumentos de ordenación, reconocida por el *artículo 6.5 del TRLS 2008*, no debe entenderse legitimado el particular para la adopción de las decisiones de suspensión del otorgamiento de licencias visto que el orden positivo reserva esa competencia a los entes públicos. Ahora bien, nada obsta a que una vez autorizado la formulación privada de un plan, la suspensión de licencias se decrete por la Administración a solicitud del particular pues, como señala **González Pérez**, «No hay razón alguna para limitar la aplicación de este artículo a los casos de planeamiento de iniciativa pública»²¹⁴.

2.3. Ámbito espacial.

La suspensión de licencias actúa sobre un territorio predeterminado. Como regla general sus límites fronterizos coinciden con los del instrumento de planificación que prevé dictarse o modificarse, no puede extenderse más allá so pena de ilegalidad. Así lo dispone el *artículo 118.2 del Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio*, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico: «La suspensión de licencias podrá abarcar la totalidad o parte del territorio objeto de estudio a efectos de elaboración del planeamiento»; la *Sentencia del*

²¹⁴ **GONZÁLEZ PÉREZ, J.**, *Comentarios a la, cit., Pág. 214.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Tribunal Supremo de 30 de enero de 1985 ha subrayado que la suspensión no puede afectar al otorgamiento de licencias en terrenos situados fuera de la zona donde se prevé la aplicación del plan.

El régimen territorial es común para la suspensión potestativa y la obligatoria, en ambos casos, rige el principio de determinación de las áreas o usos en los que queda suspendido el otorgamiento de nuevas licencias. Esa regla de delimitación territorial de la suspensión, en concordancia con el perímetro de actuación del futuro plan, tanto la normativa estatal como el Derecho de las Comunidades Autónomas siguen el principio de circunscripción de la suspensión en el otorgamiento de licencias a «áreas o usos determinados» que se vean afectados por cambios en la ordenación del futuro plan. El tantas veces citado *artículo 8 del RDL 16/1981* fija este criterio, seguido del *Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento Urbanístico*, cuyo *artículo 117.1* establece un conjunto de requisitos que debe cumplir el acuerdo de suspensión de licencias; entre ellos dispone que «La suspensión se referirá a áreas o usos comprendidos en el territorio que se prevé que abarcará el futuro Plan»²¹⁵.

²¹⁵ Es abundante la Jurisprudencia que insiste en la inclusión de ese dato en el acuerdo de suspensión. Además de las sentencias citadas en este acápite, remitimos a las **Sentencia del Tribunal Supremo de 13 de mayo y 7 de junio, ambas de 1999.**

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Casi que con absoluta unanimidad, la regulación del ámbito espacial de la suspensión del otorgamiento de licencias por elaboración de instrumentos de planeamiento en los ordenamientos jurídicos autonómicos sigue este postulado²¹⁶; del que difícilmente puedan desligarse, pues el Derecho estatal lo alza como regla general de publicidad y eficacia de la gestión urbanística, cuando la *LS 2008* exige que en los procedimientos de aprobación o alteración de instrumentos de ordenación urbanística, deberán delimitarse los ámbitos en los que la ordenación proyectada altera la vigente con un plano de su situación y alcance de dicha alteración (*artículo 11.3 a*).

La fijación de la suspensión para áreas o usos determinados es una regla en orden a la propia funcionalidad y coherencia interna con los postulados neurálgicos de la categoría²¹⁷. La determinación obligatoria de áreas o usos concretos se halla íntimamente relacionada con la finalidad que persigue la suspensión, del que resulta una exigencia. Si la suspensión de licencias se ordena para evitar situaciones

²¹⁶ A excepción de Madrid donde la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 70.4) no se pronuncia sobre este punto en particular.

²¹⁷ De hecho, **GONZÁLEZ PÉREZ, J.**, Comentarios a la, cit., P. 715, a la hora de abordar el estudio sobre el ámbito territorial en la suspensión de licencias notó que es una de las características que definen la naturaleza jurídica de la figura. Otro exponente doctrinal partidario de la fijación en el acuerdo de suspensión de las áreas a las que se circunscribe la medida es **TEJEDOR BIELSA, J.C.**, Parte IV Capítulo II, .cit., P.670.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

urbanísticas que pueden ir en contra, obstaculizar o impedir, la eficacia de las estipulaciones del futuro plan está claro que deberá suspenderse el otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio donde se prevé un cambio de su régimen urbanístico a consecuencia del plan que se está gestando, y no en aquellas donde todo parecer ser que se mantendrá igual. Es decir, el diseño legal pretende que se suspenda solo en aquellas áreas donde sea necesario para la salud del futuro plan, y no en otras. Así lo deja ver la Jurisprudencia en ocasión de una ***Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2008*** en la que concluye que la delimitación de la suspensión de licencias por los tipos de planes que la motivan, según las licencias sujetas a ella y por ceñirse a un determinado ámbito territorial, es plenamente consecuente con la finalidad de la figura. «Este régimen jurídico aplicable a la suspensión de licencias urbanísticas -explica el juzgador- ha de ser completado con la finalidad que está llamada a cumplir esta cautela adoptada con motivo de la aprobación inicial del plan general. Así, lo que se pretende es "estudiar su formación o reforma" (*artículo 8.1 "in fine" del RDL 16/1981*) haciendo posible un análisis o estudios de la modificación del planeamiento, valorando su incidencia y consecuencias. Se trata, al mismo tiempo, de evitar que su otorgamiento pudiese frustrar los fines de la reforma del planeamiento que se promueve».

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La Jurisprudencia también ha relacionado la regla sobre la determinación del ámbito territorial de la suspensión y su publicidad con las exigencias que impone el principio de seguridad jurídica (*STS de 10 de octubre de 1994*); y consecuente además con el carácter excepcional de la medida en su conjunto, derivada de las limitaciones que impone al derecho de propiedad, así como del carácter reglado de las licencias urbanísticas. Refiriéndose a la legislación estatal y el Derecho catalán vigente en 1996, la Sentencia del Tribunal Supremo recordó que al especificar que «la suspensión se referirá a “áreas o usos comprendidos en el territorio que se prevé que abarcará futuro plan”, y el segundo, al disponer que los acuerdos de suspensión explicitarán su alcance cuando se limiten a “la concesión de licencias referidas a determinado uso” no hacen sino imponer la necesidad de concretar el alcance de la suspensión de licencias, ya para áreas o ya para usos determinados, pero siempre dentro del marco preestablecido, es decir, parcelaciones, edificaciones o demoliciones, circunscribiendo éstas a territorios o usos concretos, sin que a su amparo puede entenderse ampliada una potestad concedida para determinadas licencias y que como restrictiva de los derechos de los particulares nunca puede ser interpretada extensivamente»²¹⁸.

²¹⁸ La obligación de determinación de las áreas donde actúa la suspensión es fundamentada en el carácter restrictivo de derechos de propiedad, en el bien de la seguridad jurídica y en la finalidad misma de la institución por la *STS de 19 de mayo de 1997*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Recordamos que el territorio sujeto a suspensión puede extenderse a todo el ámbito que abarque el nuevo instrumento de planeamiento, aspecto resaltado por la jurisprudencia (*STS de 13 de diciembre de 1990, y de 29 de septiembre de 1992*). Es usual ver en algunas leyes autonómicas la obligación de fijar las áreas sometidas a suspensión y hacerlas acompañar de un plano para precisarlo geográficamente²¹⁹.

Ahora bien, la concreción de la extensión territorial de la suspensión, a zonas determinadas o a todo el territorio objeto de la planificación, constituye una decisión administrativa discrecional, y por tanto, en todo caso deberá estar fundamentada en las previsiones de transformación del nuevo proyecto de planeamiento, al que ineludiblemente deberá remitirse para justificar el grado de extensión del territorio que somete al gravamen de la suspensión. En función de las innovaciones del nuevo proyecto de planificación respecto a las disposiciones vigentes, estará justificada la decisión sobre las zonas que deben ser sujetas a suspensión en el otorgamiento de licencias.

En todo caso, la determinación espacial en el acuerdo de suspensión deviene en una exigencia preliminar de carácter básico cuya exigibilidad

²¹⁹ Por ejemplo, la Ley 5/2006, de 2 de mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja en su artículo 82.3.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

dependerá en última instancia del tipo de instrumento de planeamiento de que se trate y del contenido específico de cada proyecto, pero siempre debe partirse de la premisa sobre la concreción territorial de la suspensión. No comparto el criterio que defiende que para la suspensión automática debiese eximirse de la precisión del territorio a que se contrae la suspensión para abrir las puertas a la imposición de la suspensión a todo el ámbito del futuro planeamiento, por estar justificado en un tema práctico: el posible olvido por parte de la Administración de un área que debió resultar afectada por las innovaciones del emergente plan²²⁰.

La concepción estructural y funcional de la categoría de la suspensión de licencias concibe un espacio de actuación a la Administración en este aspecto para que discrecionalmente fije la extensión del ámbito territorial sobre el que actúa la suspensión; margen de maniobrabilidad delimitado por el perímetro sobre el que se desenvuelve el plan y las propuestas de reformas del emergente instrumento que está en proceso de creación. No tiene cabida en el orden funcional de la figura que la regla para el caso de la suspensión obligatoria sea que su extensión coincida siempre sobre todo el territorio que abarca el plan. Se trata de una propuesta que va al extremo: la suspensión abarcará todo el

²²⁰ Criterio que esgrime **BARREDA BARBERÁ J**, *Suspensión del otorgamiento*, cit., P. 78.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

territorio, aun y cuando no se prevean modificaciones en todas las zonas para prevenir el olvido por parte de la Administración en la determinación de alguna de ellas; para evitar errores y obstáculos en el futuro planeamiento deben restringirse los derechos en todo el territorio.

La suspensión debe abarcar el territorio íntegro sobre el que actuará el futuro planeamiento cuando sus disposiciones constituyan una transformación del planeamiento vigente sobre todo el territorio; pero cuando las innovaciones se pronostican para algunas zonas no tiene sentido implantar la suspensión del otorgamiento de licencias en todo el territorio debido al carácter gravoso y restrictivo de derechos que ella implica. Téngase en cuenta además que en fase de suspensión automática ya está listo el proyecto de planeamiento para su aprobación inicial y por tanto, se domina con detalles su contenido y cada una de sus estipulaciones. No se trata ni siquiera de la suspensión facultativa, cuando la Administración está en fase de estudio, de trabajos técnicos, de formulación y análisis de factibilidad de las propuestas técnicas, donde puede tener más sentido la suspensión sobre la totalidad del territorio porque puede preverse innovaciones de significativa extensión territorial aunque no se conozca a cabalidad su envergadura. Se trata de la suspensión automática, la que se produce con la aprobación inicial de un instrumento de planeamiento ya

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

formulado, estudiado y que se propone para su aprobación definitiva. Es precisamente la naturaleza ablatoria de la suspensión (aunque sea una ablación temporal) lo que exige de la Administración el máximo cuidado y precisión en una operación de esta índole. La propuesta de este autor se dirige a proteger los intereses públicos inherentes a toda operación de planeamiento urbanístico en caso de posibles olvidos que luego pudiesen ser obstáculos en la ejecución del instrumento, pero toca también ponderar otros intereses públicos en juego, esos que señalan hacia la necesidad de restringir la iniciativa económica privada solo en la medida y con la extensión requerida para la obtención de las finalidades públicas puesto que la connotación de la suspensión del otorgamiento de licencias también tiene un impacto económico y social sobre el territorio. Un impacto económico que se prolongará el tiempo que dure la medida, como mínimo un año. Como ha tenido ocasión de pronunciarse el Tribunal Supremo en este sentido, la no determinación de las áreas sobre las que actuará el efecto suspensivo conseguiría «generalizar un entorpecimiento en el ejercicio del *ius aedificandi* que muy bien puede ser localizado en el espacio estricto necesario»²²¹.

La regla de determinación de las áreas sujetas a suspensión sigue vigente en la jurisprudencia. En la *Sentencia del Tribunal Supremo de*

²²¹ *Sentencia del Tribunal Supremo de 19 de enero de 1980.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

30 de septiembre de 2011 se recuerda que es tajante la dicción de las normas legales (*TRLRHL 1976 y RDL 16/1981*) en relación a este punto. «Nuestra jurisprudencia ha venido exigiendo con rigor la publicación la publicación formal de las normas de los planes de urbanismo, como corolario del principio de publicidad que sanciona el *artículo 9.3 de la CE*. Pese a que la suspensión provisional, en su naturaleza cautelar, difiere de las normas jurídicas, es obvio que las exigencias de seguridad jurídica que se conectan a una correcta publicidad formal de las áreas afectadas en la suspensión de otorgamiento de licencias atiende a una finalidad coincidente, que explica la mayor rigurosidad en su exigencia por esta Sala en los últimos años».

La concreción material de la regla de determinación de las áreas afectas a la suspensión se realiza por medio de su perimetración, según la Jurisprudencia originada durante la vigencia de la *LS 1956 (STS de 2 de marzo de 1971)*. Como criterio general -según es el sentir de los preceptos estatales anteriormente citados-, al acuerdo de suspensión, tanto potestativo como automático, debe acompañarle la perimetración de las áreas sometidas a suspensión. Como bien acota la *Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de febrero de 1987*, con la perimetración se intenta satisfacer la esencia de la finalidad de la suspensión, es decir, «...se persigue que se dé a conocer respecto de qué parte o totalidad

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

queda suspendido el otorgamiento de licencias, porque se trata de una medida cautelar que solamente se encamina a que, en tanto subsista, las mismas no se concedan cuando ya *ab initio* devendrían contrarias al planeamiento en gestación...»²²².

El incumplimiento del requisito de determinación de las áreas afectadas, así sea una suspensión potestativa o automática, lleva aparejado similares consecuencias. Para el supuesto de la suspensión obligatoria o automática, en caso de no hacerse mención a las áreas afectadas, -la *Sentencia del Tribunal Supremo de 18 de marzo de 1981*- citada por **GONZÁLEZ PÉREZ**, precisa que la consecuencia no es la invalidez, sino que «el acuerdo no producirá efectos, las licencias que se soliciten deberán ser aprobadas de conformidad con la ordenación anterior en todo el territorio no afectado por la nueva»²²³. La Jurisprudencia no parece conteste en calificar de nulo el acuerdo de suspensión incluido en el acto de aprobación inicial de un instrumento de planeamiento debido al carácter automático de la suspensión en este caso. Esta postura parece asomarse en la *Sentencia del Tribunal Supremo de 11*

²²² Sobre el requisito de la determinación de las áreas afectadas por la suspensión y su perimetración existe una constante Jurisprudencia: *STS de 2 de marzo de 1971, 6 de junio de 1975, 23 de enero de 1981, 29 de abril de 1986, 26 de mayo de 1986, 10 de junio de 1986, 27 de julio de 1988 y 19 de mayo de 1997*.

Véase a nivel autonómico la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Canarias, de 7 de abril de 1999*, y la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Aragón de 17 de enero de 2001*.

²²³ **GONZÁLEZ PÉREZ, J**, *Comentarios a la, cit., P.727*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de noviembre de 1997 cuando sostiene: «...es muy dudoso que el tema de la suspensión de licencias derivada de la aprobación inicial de una revisión del Plan General provoque "per se" la ineficacia total y absoluta del planeamiento previsto y que el incumplimiento del requisito de la determinación de las áreas afectas por la suspensión produzca un efecto tan drásticamente invalidante, y a que la aprobación se produce "ope legis" con la aprobación inicial del Plan y su contenido específico éste también predeterminado por la ley, sin que sea necesario un acto específico de suspensión, aunque por razones de seguridad jurídica se imponga a la Administración un deber de publicidad»²²⁴. Esta posición cuenta con antecedentes jurisprudenciales. Además del citado precedente de 1981, el Tribunal Supremo (*Sentencia de 28 de marzo de 1985 y de 7 de octubre de 1988*) ha tenido ocasión de declarar que la falta de concreción en los acuerdos suspensivos de las zonas sobre las que actúa es causa de ineficacia de la suspensión²²⁵.

Bajo esos argumentos, el supuesto de suspensión automática así como la facultativa (donde debiese tener más peso el principio de seguridad jurídica ante la falta de pronunciamiento sobre las áreas sujetas a

²²⁴ Este mismo fragmento ha tenido eco en la Jurisprudencia autonómica, específicamente, en el Tribunal Superior de Justicia de Aragón, en *Sentencia de 17 de enero de 2001*.

²²⁵ Criterio defendido en la doctrina por **LLISET BORRELL**, *F Modificaciones urgentes de la Ley del Suelo (texto anotado de la Ley del Suelo y comentarios al RDL 16/1981)*, Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1982, P.138.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suspensión) deben ser calificadas como anulables, en virtud del *artículo 63.1 LRJAP*; y en todo caso convalidables si se dicta *a posteriori* acto administrativo detallando las áreas²²⁶.

2.4. Publicidad

Tanto el acuerdo de suspensión potestativa como el acuerdo automático deberán publicarse en los boletines de la provincia o provincias afectadas -o en su caso, en los boletines oficiales de las comunidades autónomas-, y en uno de los diarios de mayor difusión (*artículo 27.1 y 2 TRLS 1976, artículo 117.2 RPU 1978*). La publicación es un requisito de eficacia de los acuerdos de suspensión (*STS 6 de febrero de 1980 y de 5 de marzo de 1985*). Una reciente Jurisprudencia -*Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2014* precisa que «la falta de publicación en los respectivos periódicos oficiales determina su ineficacia frente a terceros, de manera que la Administración no puede imponer sus efectos mediante actos denegatorios de sus solicitudes formuladas al amparo de la ordenación urbanística que pretendía modificarse».

²²⁶ Conclusión a la que llega **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del*, cit., P. 125.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Coincidió con la acotación que realiza **CASTRO TRONCOSO**, sobre la obligatoriedad de publicidad a través de las mismas vías, para el caso de que se produzca una reducción de las áreas sometidas a suspensión regulada en el *artículo 118.2 RPU 1978*²²⁷.

El régimen de publicidad de la potestad suspensiva no se agota con la publicación de los acuerdos en los diarios oficiales sino que para el caso de las solicitudes de licencias en trámite al momento de aprobarse el acuerdo se refuerzan las garantías exigiendo la notificación a cada uno de los interesados de forma individual (*artículo 121.1 RPU 1978*). La primera modalidad de publicidad ha sido calificada como una publicidad formal y dirigida a la generalidad de los ciudadanos, mientras que la notificación individual a los peticionarios de licencias en trámite es una publicidad material, real (*STS de 7 de noviembre de 1988*).

2.5. Consecuencia jurídica común: la enervación de la potestad de suspensión de licencias por idéntica finalidad.

Tanto en el Derecho estatal como en los ordenamientos jurídicos autonómicos, la potestad de suspensión del otorgamiento de licencias

²²⁷ **CASTRO TRONCOSO, J.L** *La suspensión del otorgamiento de licencias en el Reglamento de Planeamiento, Revista de Derecho urbanístico, n° 62, 1979, P. 69.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

por la elaboración de instrumentos de planeamiento se enerva una vez utilizada y no puede hacerse uso de ella hasta transcurrido un período de 5 años. Este plazo, en el que la Administración no se halla habilitada para el ejercicio de nuevas suspensiones, varía en algunas leyes autonómicas, que lo restringen a 4 años en algunos casos.

El límite al ejercicio de la potestad suspensiva se recoge en el *artículo 27.2 de la TRLS 1976* y en el artículo 8.4 del RDL16/1981. Este último precepto vino a zanjar la polémica doctrinal que hasta entonces existía en relación a la extensión de esta consecuencia jurídica a ambas suspensiones o solo a la suspensión potestativa²²⁸. «Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos - dispone el citado *artículo 8.4-*, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años, por idéntica finalidad». De esta forma las dudas fueron despejadas. Tanto el uso combinado de las suspensiones como la producción en solitario de la suspensión obligatoria provocan que la Administración tenga vedado su empleo en los siguientes cinco años.

²²⁸ Con una posición dubitativa respecto a la inclusión de las dos tipos de suspensión dentro de la prohibición de acudir nuevamente al ejercicio de la potestad dentro de los 5 años siguientes a su primer uso, **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del, cit.*, P. 152. Posiciones a favor de una comprensión totalitaria de la prohibición a las dos modalidades en: **GONZÁLEZ PÉREZ, J**, *El nuevo régimen de planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1982, P. 141; **GONZÁLEZ PÉREZ, J**, *Comentarios a la Ley, cit.*, P. 720-721; **LLISET BORRELL, F**, *Modificaciones urgentes, cit.*, P. 140.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La lógica de esta inhabilitación temporal en el ejercicio de la potestad es consecuencia de uno de los epicentros que definen la naturaleza jurídica y finalidad de esta categoría: su interpretación restrictiva dado el carácter gravoso que posee sobre la esfera jurídica e iniciativa privadas. De la suspensión no puede hacerse un uso extensivo, mucho menos ilimitado; por ello sus efectos continuos están sujetos a plazos, su concatenación al respeto de esos plazos y el cumplimiento de la producción de un elemento que como eslabón de continuidad les une, y por último, a la prohibición de un uso indiscriminado o abusivo por la vía de esta limitación de nuevo empleo por un plazo contado en años. Sobre esta lógica se ha basado la jurisprudencia a la hora de fundamentar sus decisiones en este aspecto. El Tribunal Supremo en la década de los 80, concretamente en 1983, tuvo la ocasión para abundar sobre los fundamentos de este efecto jurídico de la suspensión: «...no cabe olvidar que la potestad de suspensión es, en definitiva, una potestad excepcional en cuanto limitadora de ejercicio de facultades que, en principio, son conformes con la ordenación urbanística al tiempo en que se pretende actuarlas, y por ello dicha potestad debe ser objeto de una interpretación estricta, cuando no restrictiva, en cuanto a las posibilidades de ejercicio».

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Tal y como se dibuja por la legislación, con el respaldo jurisprudencial, puede decirse que el ejercicio de la potestad suspensiva es como contar con una sola bala en el revólver, que solo puedes utilizar cada cinco años cuando el plan que pretende renovarse respecto al anterior posean la misma finalidad. Por ello, el cómputo del plazo de cinco años debe iniciarse no en la fecha en que se publica el último acuerdo de suspensión, sino desde la fecha en que cesan sus efectos jurídicos (*artículo 122 RPU 1978*), ya sea a consecuencia de la aprobación definitiva del plan o por el transcurso del plazo legal de vigencia de la suspensión. Para que sea válido el próximo acuerdo de suspensión deberá haberse dictado y publicado y tendrá que expirar el plazo de los cinco años²²⁹. La inobservancia de estos requisitos acarreará la nulidad del acuerdo de suspensión por incompetencia manifiesta al amparo del *artículo 62.1 a) de la LRJPAC*²³⁰.

El concepto de «idéntica finalidad» cuenta con una explicación normativa en el *artículo 122 RPU 1978*, a partir de una definición negativa de aquello que no puede ser considerado como tal. «No se entenderá como idéntica finalidad -dispone el precepto- la redacción de

²²⁹ Opinión sentada por **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del otorgamiento*, cit., P. 152, con la que coincido.

²³⁰ Conclusión a la que llegan **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L** *Lecciones de Derech*, .cit., P. 338.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

un Plan, Normas, Programa o Estudio de Detalle, o su revisión o modificación, con distinta naturaleza que el que motivó la primera suspensión». Como concepto jurídico indeterminado, al fin y al cabo, goza de una dosis de litigiosidad.

La primera precisión que toca hacer al respecto es que concurre la misma finalidad cuando el nuevo plan que se pretende aprobar -y que motiva la suspensión- sea de igual naturaleza que el anterior. La misma naturaleza no se salva atribuyendo iguales denominaciones o títulos a los instrumentos de planeamiento, cuestión meramente de forma que no agota la esencia de contenido que debe tenerse en cuenta en estos casos. Para determinar si los instrumentos de planeamiento son de naturaleza distinta debe sobrepasarse el análisis superficial sobre su denominación para adentrarse en su contenido y realizar un estudio comparativo con el anterior. «...la diversidad de naturaleza -recalca la citada STS 1983- ha de ser enjuiciada y valorada no en función de una mera calificación nominal o semántica de los respectivos planeamientos, sino de la efectiva realidad de la distinta ordenación proyectada o en revisión o modificación». La idéntica finalidad saldrá a la luz a partir de un análisis de los objetivos que persigue cada instrumento de ordenación. La conclusión sobre la concurrencia de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

finalidades distintas deberá pasar por el filtro del discernimiento sobre las circunstancias que motivan a ambos planes.

La segunda acotación al concepto jurídico indeterminado viene de la mano de **GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO** ²³¹: «... no bastará para reabrir el ejercicio de la potestad suspensiva la mera invocación de la distinta naturaleza del nuevo instrumento de planeamiento utilizado o el empleo instrumental de un Plan de ordenación formalmente distinto; antes el contrario, será precisa la justificación de la nueva medida en razones sustantivas que acrediten la diversa naturaleza real de la iniciativa de ordenación que la motiva...». Por tanto, no debe llevarnos a error la distinta denominación del plan que pretende elaborarse y la Administración debe en todo caso justificar que lo que quiere aprobarse en esta nueva oportunidad es un instrumento de naturaleza distinta al anterior²³².

Ha de entenderse que no se da «idéntica finalidad» (y por tanto, es viable la suspensión antes de transcurrir los cinco años desde la primera) entre los diversos instrumentos de planeamiento cuyos conceptos legales destacan sus distintos y específicos objetos que

²³¹ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L** *Lecciones de Derecho*, cit., P. 338. Con igual criterio **DÍAZ DELGADO, J**, *Impugnación de la suspensión*, cit., P. 122.

²³² *La doctrina sentada por estos autores fue seguida por el Tribunal Superior de Justicia de Valencia en una Sentencia de 12 de julio de 1991. Los fundamentos jurídicos de esta sentencia fueron luego acogidos por el Tribunal Supremo en la Sentencia de 19 de mayo de 1997.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

justifican su regulación como grados sucesivos de aquél (*STS de 16 de junio de 1982*). Por tanto, no concurre idéntica finalidad en la elaboración de planes generales, planes parciales, planes especiales, estudios de detalle y normas subsidiarias de planeamiento, siendo posible en estos casos la suspensión dentro de los cinco años que marca la ley²³³.

No obstante, en relación a esta última afirmación -y también valga como acotación para el tópico entero de esta consecuencia jurídica de la suspensión- habrá que estarse al caso concreto. La *Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de enero de 2010*, identificó que concurría idéntica finalidad, y por tanto anuló la suspensión, entre unas Normas Subsidiarias de Planeamiento y un Plan General de Ordenación Urbana. «No cabe aceptar que, como pretende el Ayuntamiento demandado, las Normas Subsidiarias de Planeamiento en trámite cuando, según dice, se decidió elaborar el Plan General de Ordenación Urbana responden a finalidades distintas. Aunque el ámbito de las primeras pueda no coincidir con las de un plan general en el presente caso no resulta». Continúa sosteniendo el Tribunal que el acuerdo de

²³³ Remitimos al estudio de **LARIOS TABUENCA, F**, *Los actos preparatorios del planeamiento y la iniciativa particular*, *Revista de Derecho Urbanístico*, n° 59, 1978, P. 153. Sobre la base de estos argumentos y en aplicación del artículo 122 RPU 1978, la *STS de 19 de julio de 1985* declaró que no concurría idéntica finalidad respecto al Plan General Metropolitano de Barcelona y el Plan Especial de Reforma Interior del Barrio del Gorg, en Barcelona.

suspensión no tenía la finalidad de proteger las futuras determinaciones de un plan sino las de superar los plazos máximos de suspensión de licencias.

La inobservancia de los requisitos de este precepto legal es causa de anulabilidad del acuerdo de suspensión, según tiene declarado la jurisprudencia (STS de 19 de mayo de 1997).

3. Suspensión facultativa.

3.1. Presupuesto para su ejercicio y eficacia temporal.

La suspensión facultativa o potestativa es una medida provisional, por tanto, la vigencia de sus efectos jurídicos son limitados en el tiempo. En cuanto al período de tiempo durante el cual la suspensión potestativa despliega sus efectos jurídicos, no cabe dudas que abarque el período de un año. Sus efectos expiran al año de su publicación, o antes, con el acuerdo de aprobación inicial del plan cuando se produzca con anterioridad a la expiración del plazo anual (*artículo 27.1 LS 1976, artículo 8.2 Real Decreto Ley 16/1981*). En este último caso, la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suspensión potestativa cede paso al régimen de la suspensión automática²³⁴.

Lo que no parece deducirse fácilmente de las disposiciones normativas es el momento a partir del cual la Administración está habilitada para hacer uso de su potestad suspensiva de licencias. Los tantas veces citados *artículos 27 TRLS 1976 y 8.1 del RDL 16/1981* no precisan cuál es el momento a partir del cual es válido el ejercicio de la potestad para suspender el otorgamiento de licencias. Estas normas se refieren a la legitimidad de la suspensión: «con el fin de estudiar la formación o reforma del plan», es decir, hacen alusión al elemento finalista o causal que valida la suspensión potestativa, sin despejar la incógnita sobre el momento a partir del cual es legal adoptar la suspensión. Una lectura rápida de estos preceptos podría incluso inducir a pensar que una vez decidido iniciar cualquier acción para emprender el estudio de la elaboración o reforma de un plan, es válido aprobar la suspensión. Y esa parece ser la interpretación de algunos autores. «El deseo, sólo el simple deseo, de estudiar un Plan de ordenación urbana permite, según el artículo 22 de la Ley del Suelo, suspender el otorgamiento de

²³⁴ Sobre la eficacia temporal de la suspensión potestativa y la obligatoria, véase la **Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1994**. En el segundo de sus Fundamentos Jurídicos se realiza una exposición clara y detallada sobre la interpretación del artículo 8 del RDL16/1981, en lo que a la sucesión temporal y plazos de ambas modalidades suspensivas.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

licencias...»²³⁵. La posibilidad de acordar la medida cautelar consistente en la suspensión del otorgamiento de licencias -sostiene **SÁNCHEZ GOYANES**- es «con carácter absolutamente preliminar antes del inicio de cualquier otra actividad relacionada con la formación o reforma de los instrumentos de ordenación...»²³⁶. Similar postura defienden **GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO**; según estos autores, en el esquema general de la figura, la potestad para suspender el otorgamiento de licencias encuentra habilitación con anterioridad al inicio del procedimiento administrativo de aprobación de los instrumentos de planeamiento, una vez que se decide el estudio de la reforma o formación de un nuevo plan y «...cuando aún no ha comenzado el procedimiento foral de aprobación y ni tan siquiera los trabajos de elaboración técnica»²³⁷.

La respuesta viene del propio orden positivo y es precisada por **GONZÁLEZ PÉREZ**, quien le da una vuelta de tuerca más a este asunto. El *artículo 117.1 de RPU 1978* establece que el plazo inicial a partir del cual puede acordarse la suspensión potestativa es desde que se dicta el acuerdo de formación del plan; «Solamente si se hubiese

²³⁵ **BOQUERA OLIVER, JM**, *La suspensión del otorgamiento*, cit., 1989, P. 14.

²³⁶ **SÁNCHEZ GOYANES, E**, *Elaboración y aprobación del planeamiento*, *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Enrique **Sánchez Goyanes** (dir.), segunda edición, *La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2011, P. 262.

²³⁷ **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L** *Lecciones de*, cit., *Derecho P.* 337.

adoptado este acuerdo -acota este autor- podrá adoptarse válidamente el de suspensión del otorgamiento de licencias»²³⁸. Por tanto, y coincidimos con **FERNANDO PABLO**, en que el acuerdo de formación de planes actúa como «presupuesto de hecho del acuerdo discrecional de suspensión»²³⁹.

El momento para el ejercicio válido de la potestad de suspender el otorgamiento de licencias es también objeto de regulación en el Derecho autonómico como veremos en el capítulo siguiente. Como ejemplo La legislación urbanística de Canarias tiene incorporado un trámite similar en el procedimiento de aprobación del plan al previsto en el Derecho estatal. El *artículo 12. 3* precisa que es a partir del acuerdo de iniciación del procedimiento cuando puede aprobarse la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias.

La eficacia temporal de la suspensión potestativa cubre un año desde que se publica el acuerdo -plazo seguido por todas las legislaciones autonómicas- y se extingue por el transcurso de ese período o por el acuerdo de aprobación inicial del plan, cuando este tiene lugar dentro del plazo de vigencia de la suspensión facultativa, dando paso al

²³⁸ **GONZÁLEZ PÉREZ, J** *Comentarios a la, cit., P. 717.*

²³⁹ **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del otorgamiento, cit., P. 119.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

régimen de la suspensión automática²⁴⁰. La eficacia temporal de la suspensión también queda supeditada a que durante su vigencia, la Administración decida reducir el territorio objeto de la suspensión, por lo que sus efectos cesan para aquellas áreas excluidas (*artículo 118 RPU 1978*).

Aspecto controvertido en el escenario jurisprudencial ha sido el de la obligatoriedad o no de precisar en el acuerdo de suspensión el período de tiempo por el cual se decreta la suspensión. Ante la actitud dubitativa del *RPU 1978 (artículo 117)* -norma que se encarga de precisar las condiciones que debe cumplir el acuerdo de suspensión-, en algún momento no ha prosperado la impugnación del acto de suspensión que omite el período temporal de su vigencia, por entenderse que lo que corresponde es atenerse al plazo máximo de un año que fija la ley, «sin que ello constituya motivo de ilegalidad alguna»²⁴¹. Sin embargo, son numerosas las sentencias del Tribunal Supremo que han declarado contrario a Derecho el acuerdo de suspensión que no se pronuncia respecto a este particular. La ***Sentencia del TS de 27 de enero de 1986*** declara que si bien es cierto que el *artículo 27 del TRLS 1976* y el

²⁴⁰ ***La STS de 27 de noviembre de 1990*** calificó de nulo de pleno derecho el acuerdo de suspensión que no respetó el plazo de un año dentro del que debía haberse dictado la aprobación inicial para que procediese la continuidad de los efectos de la suspensión.

²⁴¹ ***STS de 3 de octubre de 1984***.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

artículo 117 del RPU 1978 señalan el plazo máximo de un año para la suspensión facultativa, «ello no autoriza a estimarlo siempre y de forma tácita por el máximo plazo posible, teniendo en cuenta que ello supone una privación de derechos reconocidos en la Ley, lo que obliga a la concreción del tiempo, señalando el puro y estrictamente indispensable».

3.2. Efectos jurídicos

Las consecuencias jurídicas que dimanar de la suspensión del otorgamiento de licencias constituyen uno de los tópicos de parca regulación en el Derecho estatal. A su ordenación se dedica el citado *artículo 121 RPU 1978*, sin que llegue a abordar todos los aspectos relacionados con la eficacia de la figura; por lo que su construcción legal es complementada por una Jurisprudencia que ha ido hilvanando poco a poco el tejido jurídico de la categoría en lo que su eficacia se refiere. La escueta regulación a nivel estatal ha sido objeto de atención por los legisladores de algunas Comunidades Autónomas que han dado a sus territorios una ordenación más acabada en este sentido.

Decretada la suspensión, y publicada en el boletín oficial correspondiente, su consecuencia jurídica por antonomasia es la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

imposibilidad de conceder nuevas licencias durante el plazo fijado, en las zonas del territorio y por los usos determinados en el cuerpo del acto administrativo dictado a tal fin, que se adecuen a la ordenación vigente y vayan en contra de las reformas que serán introducidas por el plan futuro. La suspensión implica, no la denegación automática de solicitudes de licencia, sino la obligación de recepción por parte de la Administración, la interrupción del procedimiento incoado para su solicitud y la debida comunicación al solicitante (*artículo 121 RPU 1978*)²⁴². El efecto principal de la suspensión de licencias es el «aplazamiento de la decisión»²⁴³ al momento en que se encuentre extinguido el período suspensivo (*STS 28 de mayo de 1998*). La suspensión del otorgamiento de licencias se concentra en las solicitudes presentadas con posterioridad al acuerdo de suspensión y a las que en ese momento se encuentren en trámite (Sentencias de 12 de julio y de 23 de septiembre, ambas de 1985 del Tribunal Supremo). Respecto a las que se hallen en tramitación no opera la suspensión para las hubiesen sido presentadas hace más de tres meses y fuesen por tanto resueltas en virtud de silencio positivo; en este caso deben

²⁴² En ese sentido las *Sentencias del Tribunal Supremo de 13 de diciembre de 1990, 22 de enero, 26 de febrero, 30 de mayo y 4 de junio, todas de 1996, y de 28 de mayo y 26 de octubre, ambas de 1998*.

²⁴³ Frase que tomamos de **FERNANDO PABLO, M.**, *Suspensión del otorgamiento*, cit., P. 128), que a su vez es referencia de la sentencia del Tribunal Supremo de 17 de febrero de 1981. Sobre el efecto suspensivo de la concesión de licencias y no el de su denegación, es partidario **BOQUERA OLIVER, J.M.**, *La suspensión del*, cit., P.15; y **RODRÍGUEZ-ARANA, J.**, *La suspensión del*, cit., P. 52-53.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

quedar fuera del ámbito de la suspensión del otorgamiento de las licencias por haber sido concedidas por la vía del silencio. Con esta excepción lo que se excluye de la regla general de la suspensión son las licencias concedidas al momento de publicarse el acuerdo, ya sea por acto expreso o en virtud de la producción del silencio administrativo positivo²⁴⁴.

Aquí no debe olvidarse que para el caso de solicitudes de licencias presentadas antes de los tres meses previos a la publicación del acuerdo, que fuesen en contra del ordenamiento jurídico vigente, opera el silencio negativo en virtud del *artículo 9.7 y 9.8 TRLS 2008*, por lo que en este punto se alza la excepción de la excepción a la regla general de suspensión del otorgamiento de licencias. Si como vimos, deben entenderse concedidas, por la vía del silencio positivo, las licencias solicitadas antes de los tres meses de la publicación del acuerdo, deben serlo aquellas cuyo proyecto se ajuste a la legalidad vigente al momento en que opera su concesión por acto presunto y no las que inobserven ese orden jurídico²⁴⁵.

²⁴⁴ La jurisprudencia ha acogido esta tesis; véase las consideraciones formuladas en las *Sentencias de 15 de abril de 1988, 23 de enero y 16 de mayo, ambas de 1990 y 30 de mayo de 1997, todas del Tribunal Supremo*.

En este sentido **ORTEGA BERNARDO, J.** *Las licencias*, cit., P. 98 y ss.

²⁴⁵ Este asunto fue objeto de análisis por el Tribunal Supremo en la década de los años 80 del pasado siglo, en una sentencia que determinó que la presunción del silencio positivo no opera para las solicitudes de licencias disconformes con la normativa vigente a la finalización del plazo para resolver «puesto que se daría flagrante contradicción con lo que legalmente procede» (*STS de 17 de febrero de 1981*). También a la *STS de 23 de enero de 1990*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Hasta el momento nos hemos referido a las licencias concedidas *ex ante* de la publicación del acuerdo de suspensión para delimitar aquellas solicitudes que presentadas con anterioridad a la eficacia del acuerdo son alcanzadas por el efecto suspensivo en su procedimiento y aquellas que no. Ahora toca abordar las excepciones a la regla de la suspensión del otorgamiento de licencias. Si bien el efecto principal del acuerdo de suspensión de licencias es la paralización de los procedimientos la suspensión, no quiere decir que el efecto tenga carácter absoluto.

Uno de los efectos jurídicos sobre el que apoya la suspensión del otorgamiento de licencias es su carácter general. La suspensión actuará sobre territorios y usos determinados, pero en las áreas donde opere afectará por igual a todos los titulares de derechos o propietarios. No obstante ello, la suspensión no significa la «congelación» de la concesión de licencias en las áreas afectadas por cambios en la ordenación urbanística. Aquel es un principio para las dos modalidades de la suspensión del otorgamiento de licencias, pero para el caso de la suspensión en su modalidad obligatoria, *ex lege*, la ley ordena la concesión de aquellas solicitudes de licencias que se adecúen al plan vigente y a las disposiciones del que está en proceso de formación, de forma tal que por disposición legal en la suspensión automática es

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

posible obtener licencias en las áreas afectadas por la suspensión siempre que el proyecto propuesto para su aprobación sea compatible con el ordenamiento vigente y el futuro.

Sin embargo, la doctrina que ha profundizado no descarta la posibilidad de que durante el período de suspensión potestativa puedan concederse y denegarse licencias para aquellos proyectos que, adecuándose al planeamiento vigente, resulten conformes o compatibles con el plan que se halla en estudio o formación²⁴⁶. Las disposiciones estatales que abordan la regulación de los efectos de la suspensión facultativa no contienen pronunciamientos sobre este particular, ni a favor, ni en contra, por lo que las respuestas se obtienen de la naturaleza, la finalidad de la categoría y el grado de concreción y desarrollo del plan que está en formulación. El otorgamiento de licencia urbanística en período de suspensión potestativa será posible siempre que el proyecto no vaya en contra del planeamiento en vigor, resulte afín, concordante, a tono con el futuro instrumento de ordenación, y ello pueda ser clara y objetivamente contrastable con un plan en formación que ya posea cierto desarrollo de contenido y una ordenación básica, y siempre que pueda ser objeto de verificación con un acuerdo de suspensión que incorpore a su contenido criterios objetivos suficientes. En ambos casos la solicitud de licencia debe ser compatible con las

²⁴⁶ **FERNANDO PABLO, M** *Suspensión del, cit.*, P. 92.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

disposiciones del plan en formación. En todo caso, la concesión o denegación de licencias para ambas tipologías -y ese es el criterio jurídico-positivo para la suspensión automática- está en función de garantizar la viabilidad del futuro plan; la finalidad de la suspensión del otorgamiento de licencias, como medida cautelar ubicada en el inicio del procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de ordenación urbanística, es abonar el terreno para la ejecución sin obstáculos del emergente plan de ordenación. En este sentido, la suspensión es una categoría conciliadora de los disímiles intereses públicos en juego y de los privados durante el período de tiempo que dura la elaboración de un nuevo plan; por ello, más que una mera «congelación» del otorgamiento de licencias urbanísticas, se trata de un sistema temporal de regulación para conciliar la iniciativa y derechos privados, con la actividad administrativa de planificación territorial y urbanística.

Bajo esta misma óptica, no puede afirmarse que se produzca de forma rotunda la paralización total del procedimiento de concesión de licencias pues si bien ése es el mandato del *artículo 121.1 RPU 1978*, también el propio reglamento (*artículo 121.2*) reconoce la posibilidad de que el solicitante presente modificaciones al proyecto inicial para adecuarlo a las disposiciones del plan que se elabora y lograr la concesión de su

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

permiso. El *RPU 1978*, también en período de suspensión, regula de forma expresa la alternativa del solicitante de desistir de su solicitud de licencia, en cuyo caso se desistirá también de la posible indemnización a que tuviere derecho (*artículo 121.4*). La paralización del procedimiento de concesión de autorizaciones urbanísticas, como efecto jurídico del acuerdo de suspensión, no significa que el interesado se vea privado, ni siquiera de forma temporal, de determinados derechos derivados de la incoación del procedimiento, como es el de aportar toda la documentación y realizar las alegaciones que estime oportunas en defensa de sus intereses (*artículo 79.1 LRJPAC*).

4. Suspensión automática.

4.1. Presupuesto para su eficacia y ámbito temporal

Todo parece indicar que el legislador no quiso dejar en poder de la Administración la plena decisión sobre si suspender o no durante la tramitación de un nuevo instrumento de ordenación urbanística, y a la suspensión potestativa -única modalidad regulada por la *LS 1956*- añadió con la reforma operada en 1975 ya referida en capítulos anteriores, la suspensión por imperativo legal, de forma tal que deviene

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

imprescindible paralizar el otorgamiento de licencias y suspender la vigencia de la normativa en vigor, a partir de cierto momento del proceso de creación de un nuevo instrumento de planeamiento tipología, y no correr los riesgos derivados de otorgar a la Administración la potestad de decidir caso por caso. Desde entonces la conocida como «suspensión automática» rige en el Derecho urbanístico español, tanto en el sistema jurídico estatal como en el Derecho urbanístico de las Comunidades Autónomas.

En general, el presupuesto para el despliegue de la eficacia de la tipología de la suspensión y los plazos a que está sometida su vigencia son similares en el Derecho estatal y en el ordenamiento jurídico de las Comunidades Autónomas. En caso de publicación del acuerdo en más de un periódico oficial, la jurisprudencia fija la fecha del cómputo del período de vigencia de la suspensión en el día de la última publicación (*STS de 4 de marzo de 1992*).

La duración del período de eficacia de la suspensión *ope legis* dependerá de si estuvo precedida por la suspensión potestativa o no. Si la suspensión automática no estuvo precedida por la potestativa, siendo la primera suspensión que se acuerda en el procedimiento, su ámbito temporal será de dos años como máximo. Pasado ese tiempo opera la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

extinción de la suspensión. Se producirá la extinción si antes de finalizar ese plazo de dos años se acuerda la aprobación definitiva del plan (*artículo 8.3 del Real Decreto ley 16/1981*). Por tanto, dos son las causales de extinción de la suspensión obligatoria: la expiración del plazo fijado por la ley o la aprobación definitiva del plan²⁴⁷.

El ámbito temporal de la suspensión obligatoria se reducirá si antes fue dictada la suspensión facultativa. En este caso, cuando dentro del plazo anual de la suspensión facultativa se acuerda la aprobación inicial del plan, la duración de la suspensión automática será lo que resulte de computar lo que haya durado la suspensión facultativa hasta el límite máximo de dos años. Es decir, para que pueda darse la concatenación de períodos suspensivos (primero la potestativa y a seguido, la automática) debe producirse la aprobación inicial del plan dentro del plazo de la suspensión potestativa²⁴⁸. En el cumplimiento de este requisito la jurisprudencia ha mantenido la rectitud de los preceptos legales. La *Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1998* aborda este supuesto, en que finalizado el plazo de un año de la suspensión potestativa se publica la aprobación inicial del plan en

²⁴⁷ Aspecto analizado de esta forma en la *STS de 9 de julio de 1986*.

²⁴⁸ *Sendas Sentencias del Tribunal Supremo de 11 de febrero de 1985 y de 24 de mayo de 1985 han precisado que la tardanza en la publicación oficial del acuerdo de aprobación inicial del plan no retrasa la efectividad de la suspensión automática de licencias que se produce ipso iure por la aprobación misma, a diferencia de la suspensión facultativa que precisa para su efectividad de la publicación.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

cuestión inmediatamente después de finalizar el período de vigencia y se decide prorrogar la suspensión por seis meses más. Por incumplirse el requisito de aprobación inicial dentro del período de vigencia de la suspensión facultativa fue declarado nulo el acto de prórroga²⁴⁹. En la misma línea de respeto por los plazos, la Jurisprudencia ha mantenido el plazo máximo de suspensión general de los dos años sin que quepa alegar la nulidad de la primera de las suspensiones (*STS de 30 de marzo de 1992*).

La suspensión automática será siempre de un año si le precedió la suspensión potestativa y se extinguió por el transcurso del plazo sin que se haya dictado dentro de su vigencia el acuerdo de aprobación inicial, habiendo ocurrido un período intermedio libre de suspensión²⁵⁰.

4.2. Efectos jurídicos

a) La Suspensión del otorgamiento de licencias no es absoluta: posibilidad de obtener licencia.

²⁴⁹ Sobre la misma línea y siguiendo esta Jurisprudencia del Tribunal Supremo, véase la ***Sentencia de 25 de abril del 2000, del TSJ de Castilla-La Mancha***.

²⁵⁰ Véase la explicación detallada que sobre los plazos de vigencia y sucesión de las suspensiones brinda la ***Sentencia del Tribunal Supremo de 31 de diciembre de 1994***.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En lo que a efectos jurídicos de la suspensión obligatoria respecta, doy por reproducida, a los efectos evitar reiteraciones, la explicación dada en paginas anteriores para la otra modalidad en cuanto: la paralización del otorgamiento de licencias en trámites, la posibilidad de presentar nuevas solicitudes una vez la publicación del acuerdo de aprobación inicial cuyo procedimiento será suspendido, así como sobre la excepción para los supuestos de concesión por la vía del silencio positivo.

Como hemos adelantado al tratar los efectos jurídicos de la suspensión potestativa, una vez se produzca la aprobación inicial del instrumento de planeamiento el ordenamiento jurídico permite la denegación o aprobación de licencias y proporciona la clave para saber cuándo se toma una u otra decisión. En la suspensión obligatoria, la paralización del otorgamiento de licencias no despliega su manto de forma absoluta. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente (*artículo 27.3 LS 1976 y artículo 8.2 RDL 16/1981*).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Esta modalidad de la suspensión limitada a las áreas en donde se prevea cambios en el nuevo planeamiento ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas.

La suspensión automática se circunscribe a las áreas en las que el nuevo plan (aun no en vigor) prevé modificaciones respecto al vigente. Sin embargo, en esas zonas la afectación por la suspensión en el otorgamiento de licencias no opera con carácter general. El *artículo 120.1 RPU 1978* aclara que: «No obstante, podrán concederse licencias basadas en el régimen vigente, siempre que se respeten las determinaciones del nuevo planeamiento». En franca armonía con la finalidad de la categoría, que no es otra que evitar actuaciones urbanísticas y usos del suelo que obstaculicen o impidan la ejecución del futuro plan en formación, es perfectamente viable la aprobación de proyectos en período de suspensión de concesión de licencias si las solicitudes se ajustan al planeamiento en vigor y son compatibles con las nuevas determinaciones del futuro plan. La concesión de las solicitudes de licencias en estos términos no constituye una potestad discrecional de la Administración, tal y como pudiese interpretarse del término «podrán», sino que se alza como un poder reglado sometido a la determinación sobre si la solicitud se ajusta al ordenamiento jurídico vigente y se acomoda al proyecto de planeamiento. En tanto se den

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

esas condiciones, la solicitud debe aprobarse porque así lo exige la finalidad de la suspensión y el carácter reglado del otorgamiento de las licencias urbanísticas²⁵¹. Debe tenerse en cuenta además, que la potestad (reglada) para conceder las licencias durante la suspensión obligatoria está supeditada a que efectivamente existan modificaciones en el plan que se proyecta, de lo contrario la Administración estaría atribuyéndose potestades que no le corresponden porque no se da el supuesto de hecho para ello.

En el seno de la legislación autonómica, algunas comunidades autónomas como Cantabria y Baleares incorporan expresamente la apertura al otorgamiento de licencias en período de suspensión automática cuando la solicitud se ajusta al régimen vigente y al futuro.

b) La suspensión del procedimiento.

La paralización del procedimiento de concesión de licencias urbanísticas a consecuencia del acuerdo de suspensión está

²⁵¹ *La doctrina se inclina hacia la naturaleza reglada de la potestad de concesión de licencias durante la suspensión automática. Los términos empleados por el artículo 120.1 del RPU 1978 que inducen a una interpretación discrecional de la potestad de concesión de licencias fueron criticados en su momento por **CASTRO TRONCOSO, J.L.** La suspensión del otorgamiento, cit., P. 62 en defensa de una concepción reglada durante esta suspensión. Sosteniendo la tesis reglada: **FERNANDO PABLO, M.** Suspensión del otorgamiento, cit., P. 145; **ORTEGA BERNARDO, J.** Las licencias, cit., P. 100 y 101; **BARREDA BARBERÁ J.** Suspensión del otorgamiento, cit., P. 83.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

constreñida a las zonas geográficas donde el plan en elaboración prevea cambios respecto al régimen vigente.

Enmarcado en ese ámbito territorial, el efecto jurídico de suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas debe ir acompañado de algunos matices. La paralización del procedimiento no debe entenderse de forma tajante y en su dicción literal pues la primera excepción a la regla de la suspensión procedimental es la avenencia de las solicitudes al ordenamiento en vigor y al futuro, en cuyo caso el procedimiento administrativo continuará y finalizará con la concesión de la licencia, aun mediando el acuerdo de suspensión automática.

Ello implica que con la recepción de las solicitudes y con aquellas que ya estaban presentadas cuando se inician los efectos suspensivos, la Administración deberá proceder a su estudio preliminar respecto al plan inicialmente aprobado para determinar en cada caso si el proyecto sometido a autorización forma parte o no de las áreas afectas a la suspensión, y si se cumple con el doble requisito de respeto a las disposiciones vigentes y futuras o no, para decidir sobre la paralización del procedimiento o la continuación del rito procedimental. Con ello, la imagen de una suspensión absoluta y rígida sobre las áreas en las que se proyecte un cambio de ordenación se debilita.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Por el mismo camino discurre esta suspensión de matiz «funcionalista» cuando nos asomamos al *artículo 121.2 RPU 1978* -ya abordado al tratar los efectos jurídicos de la suspensión potestativa-. La alternativa en manos del interesado de presentar una propuesta de modificación del proyecto inicialmente propuesto para que se acomode al orden vigente y al futuro durante el período suspensivo, evidencia la relatividad de los efectos paralizadores del procedimiento mientras se ajuste al aro del doble requisito de respeto a los dos instrumentos de planeamiento.

Aun menos nítida es la respuesta a la interrogante sobre si es posible la denegación de solicitudes de licencias durante este período suspensivo cuando no se ajusten al planeamiento vigente ni a las disposiciones del futuro plan, o si lo que procede es el aplazamiento de la decisión sobre la solicitud hasta que se extinga la suspensión. El sí a la posibilidad de denegar solicitudes de licencias durante la suspensión automática ha sido propuesto por algún exponente doctrinal, a partir de considerar que mientras no se ponga en peligro el futuro plan y se trate sencillamente de aplicar el ordenamiento vigente es inocua la denegación porque no genera ningún riesgo al plan en elaboración²⁵². A pesar de la lógica del planteamiento, el Derecho estatal no se pronuncia expresamente sobre

²⁵² **BARREDA BARBERÁ, J.**, *Suspensión del otorgamiento*, cit., P. 93.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

el poder en manos de la Administración para denegar solicitudes de licencias en vigencia de la suspensión automática. De la interpretación en conjunto de los preceptos legales se sugiere que el efecto jurídico previsto es la suspensión temporal del procedimiento de concesión de licencia. La respuesta parece encontrarse en la regulación sobre el derecho a indemnización que se reconoce para las solicitudes de licencias presentadas con anterioridad a la publicación del acuerdo, específicamente la habilitación de su ejercicio a partir de la aprobación definitiva del plan; derecho sujeto a condición suspensiva hasta tanto con la aprobación definitiva del instrumento «se demuestre la incompatibilidad del proyecto con sus determinaciones»²⁵³. Ello indica que solo procede la denegación de solicitudes de licencias cuando con la aprobación definitiva del plan se demuestre la incompatibilidad del proyecto de licencia con las disposiciones del nuevo plan en vigor; la posición del orden positivo es coherente con la posibilidad que durante el procedimiento de elaboración del plan y a consecuencia por ejemplo del trámite de información pública puedan introducirse modificaciones en fase de aprobación provisional, por lo que no denegar hasta que el proyecto de plan se convierta en norma jurídica es una solución general y sensata²⁵⁴.

²⁵³ Artículo 121.4 del RPU 1978.

²⁵⁴ Esta es la posición sostenida en la **STS de 15 de julio de 1988**. En esta oportunidad, el Tribunal Supremo hace suyo el fundamento jurídico tercero de la sentencia impugnada

5. Régimen de impugnación jurisdiccional.

Como adelantábamos al inicio de este capítulo, la decisión de suspender la concesión de licencias tanto en fase de estudio y elaboración del instrumento de planeamiento como en el trámite de aprobación inicial del plan, constituye un acto administrativo de carácter general, con los requisitos de publicidad que ya hemos visto, y el contenido que fija el *artículo 117 del RPU 1978*.

El acuerdo de suspensión potestativa -acto preparatorio del procedimiento de elaboración de planes urbanísticos, que se incardina en la fase previa de estudio y formación del instrumento de ordenación-, como el acto de suspensión integrado en el acuerdo de aprobación inicial, son actos de trámite que encuentran sentido en el marco más amplio del procedimiento de formación de instrumentos de planeamiento en el que participan. Como tales, podría entenderse que participan del régimen de inimpugnabilidad que el *artículo 25.1 de la*

procedente de la Audiencia Territorial de Granada, de 26 de febrero de 1985. El criterio que se manejó en aquella oportunidad fue expuesto en los siguientes términos: «...y acreditado que ha sido, que la licencia solicitada, lo era para zona afectada por el nuevo planeamiento, es obligado convenir con los recurrentes, con que tal situación y cambiando como cambiaba para la zona el planeamiento, lo único que la Corporación demandada podía hacer y estaba obligada a ello, era ordenar la interrupción del procedimiento de otorgamiento y no resolver como hizo indebidamente sobre el fondo y en distinto sentido en los acuerdos sucesivos que se han citado...».

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa, destina a este tipo de actos.

El tema no ha sido pacífico. Si bien la posición actual es a favor del control judicial del acuerdo de suspensión de licencias, en otros momentos se ha denegado la revisión jurisdiccional de este tipo de actos. Así fue considerado por el Tribunal Supremo, que incluso llegó a afirmar que con el trámite de aprobación inicial del plan ocurre una ausencia de acto administrativo con efectos suspensivos, y que dado que el acuerdo de aprobación inicial es un acto de trámite no impugnabile en vía contencioso-administrativa, la misma suerte debe correr los efectos suspensivos que de ese acuerdo dimanen (*STS de 22 de enero de 1986*)²⁵⁵. Sentencia que fue objeto de inmediatas críticas por parte de la doctrina²⁵⁶.

Esa posición ha sido rectificada. El lugar que ocupa la suspensión en el procedimiento administrativo de formación de instrumentos de planeamiento no ha sido obstáculo para considerarle como un acto autónomo, calificativo que no está en función de forzar la posición que cada modalidad ocupa en el procedimiento, sino que mira a las

²⁵⁵ Consúltese también la *STS de 19 de enero de 1980*.

²⁵⁶ Véase el trabajo de **FERNANDO PABLO, M.**, “Sobre la irrecurribilidad de la suspensión automática del otorgamiento de licencias”, *Revista de Derecho Urbanístico*, n° 99, 1986.P. 700 y ss.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

consecuencias jurídicas que produce. La paralización del otorgamiento de solicitudes de licencias urbanísticas durante un tiempo mínimo de un año, con toda la incidencia negativa que lleva aparejado para el derecho de propiedad y la libre iniciativa privada, constituye la razón que esgrimen, tanto Doctrina como Jurisprudencia, para justificar la apertura del control judicial a los acuerdos de suspensión de licencias²⁵⁷. «Es bien sabido -sostuvo el Tribunal Supremo en sentencia de 1990- que se trata de un acto administrativo autónomo, de naturaleza cautelar, sin destinatarios concretos ya que se da con carácter general; y precisamente de esta naturaleza y características se deriva, sin violencia hermenéutica alguna, el que pueda ser objeto de una impugnación también autónoma». De hecho, el debate en torno a la naturaleza jurídica de la suspensión y los vínculos que le unen al procedimiento de formación de planes urbanísticos ha cobrado especial relieve en el seno de la suspensión *ope legis* por la estrecha relación que le une al acto de aprobación inicial del plan; siendo esta temática hacia donde se dirige la atención de la doctrina y la jurisprudencia, y no

²⁵⁷ A favor de la impugnabilidad en vía contencioso-administrativa del acuerdo de suspensión de licencias bajo el criterio de la naturaleza de los efectos jurídicos que provoca, véase a **RODRÍGUEZ-ARANA, J**, *La suspensión del*, cit., P. 54; **GONZÁLEZ PÉREZ, J**, *Comentarios a la Ley*, cit., P. 724; y **DÍAZ DELGADO, J**, *Impugnación de la suspensión de licencias*, cit., Pág. 131.

En la jurisprudencia, la **STS de 17 de marzo de 1989** califica al acuerdo de suspensión como un acto administrativo autónomo. La reciente **Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2013** sostiene que el acuerdo de suspensión derivado de la aprobación inicial del plan es un acto de trámite cualificado, susceptible de impugnación autónoma.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

a la suspensión potestativa, cuyo tópico parece generar menos conflictos en este sentido. Los efectos jurídico-materiales de la medida cautelar suspensoria determinan que el acuerdo de suspensión se acomode a los criterios de la actividad administrativa impugnada del *artículo 25.1 de la Ley 29/1998, de 13 de julio, reguladora de la Jurisdicción Contencioso-administrativa*.

Dilucidada la relación que une a la suspensión de licencias con la aprobación inicial del planeamiento, valga aclarar que el carácter autónomo que se dice del primero es en relación a la connotación de los efectos jurídicos que produce. Pero, como el acuerdo de suspensión se integra en el contenido del acto de aprobación se le transmitirán sus vicios. Se produce una relación de supervivencia sometida de la suspensión respecto del acuerdo de aprobación inicial, de forma tal que si este no sobrevive aquel está condenado al fallecimiento. Esto es lo que quiere decir **FERNANDO PABLO** cuando se refiere al «doble aspecto de la aprobación inicial, como acto de trámite en la elaboración del planeamiento y como “acto presupuesto” adoptado por la norma para el otorgamiento de potestades de suspensión»²⁵⁸. Los vicios de nulidad absoluta del acuerdo de aprobación inicial, como afectan a la existencia de la suspensión, podrán ser alegados en el recurso. La

²⁵⁸ **FERNANDO PABLO, M.**, *Sobre la irrecurribilidad de, cit., P. 722.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2013 se decanta abiertamente por esta posibilidad. «... el acuerdo de aprobación inicial y la medida cautelar adoptada en el mismo -sostiene la resolución judicial- se encuentran estrechamente relacionados, lo que significa que la presencia de una causa de nulidad en el acuerdo de aprobación inicial conlleva la nulidad de la medida cautelar derivada de ella».

La Jurisprudencia dio un paso más de cara a la apertura del régimen de impugnación jurisdiccional del acuerdo de suspensión. A finales de la década de los años 80 del pasado siglo -y apartándose de la línea seguida hasta el momento²⁵⁹, el Tribunal Supremo extendió a la suspensión el régimen de impugnación de las disposiciones generales, permitiendo la impugnación indirecta del acuerdo de suspensión a través del recurso contra el acto administrativo denegatorio de licencias²⁶⁰. Se trata de la importante *Sentencia de 7 de noviembre de 1988*, de la antigua Sala Cuarta del Tribunal Supremo. En el recurso en cuestión se debatía sobre la legalidad de la denegación de una licencia urbanística basada en un previo acuerdo de suspensión. Uno de los motivos alegados por el Ayuntamiento era que el acuerdo no había sido impugnado, por tanto, era un acto consentido y firme, y no cabía alegar

²⁵⁹ Exponente de la posición contraria al control judicial del acuerdo de suspensión por la vía de la impugnación de las disposiciones generales es la *STS de 11 de diciembre de 1986*.

²⁶⁰ Posición que ha tenido continuidad en las *Sentencias de 9 de febrero de 1989, 27 de noviembre y 13 de diciembre, ambas de 1990, de 31 de enero de 2000, y de 24 de julio de 2014, todas del Tribunal Supremo*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

en el recurso motivos de ilegalidad de la denegación de licencias basados en posibles vicios del acuerdo del cual trae causa por no haberse atacado en su momento procesal oportuno aquel acto. El Tribunal Supremo no atiende a este razonamiento, sostiene que es perfectamente viable atacar al acuerdo de suspensión a través de sus actos de aplicación porque la suspensión es el eslabón intermedio entre dos ordenaciones íntimamente ligadas, «lo que explica que en alguna medida se le aplique el régimen jurídico propio de los Planes, de cuya naturaleza normativa no puede dudarse». Desde entonces, y hasta la fecha, la posición jurisprudencial ha continuado esta línea.

La extensión del régimen de impugnación judicial de las disposiciones normativas a los acuerdos de suspensión de licencias ensombrece el debate sobre el ya controvertido tema de la naturaleza jurídica del acuerdo, nublando la cada vez menos nítida frontera entre el acto administrativo y el acto normativo. Pero si nos volcamos en el estudio de la citada *Sentencia de 7 de noviembre de 1988*, advertirnos que el juzgador, efectivamente, dirigió los argumentos a fundamentar la aplicación del régimen jurisdiccional de las disposiciones normativas al acuerdo, cuidándose de no hacer calificaciones jurídicas sobre la naturaleza de la institución.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Es que un examen sobre las sentencias en las que el Tribunal Supremo se ha pronunciado sobre el régimen de impugnación del acuerdo de suspensión evidencia un cuidado consciente en no entrar en el farragoso terreno sobre la naturaleza jurídica del acuerdo de suspensión. Ejemplo de ello es la sentencia de 13 de diciembre de 1990, donde se afirma: «... esta Sala tiene declarado que la suspensión de licencias opera en la vida práctica afectando decisivamente a la virtualidad del ordenamiento urbanístico y así las cosas frente a una posible firmeza del acuerdo de suspensión el ordenamiento jurídico necesariamente ha de permitir la reacción que implica la impugnación indirecta».

La posición del Tribunal Supremo sobre este tema quedó mejor definida en la *Sentencia de 31 de enero de 2000*. En el tercero de sus fundamentos de Derecho expone: «Y, en efecto, esta Sala, desde la Sentencia de 7 de noviembre de 1988 correctamente citada por la parte recurrente, ha venido declarando que los acuerdos de suspensión de licencias aunque no puedan considerarse en rigor como disposiciones administrativas de carácter general, inciden mediatamente sobre las normas urbanísticas que en otro caso serían de aplicación para verificar la procedencia de las licencias de edificación solicitadas y en ese punto participan de la naturaleza reglamentaria de aquéllas, por lo que es

posible su impugnación indirecta a través de los actos de aplicación. En contra de lo sostenido por la Sentencia de instancia, ningún obstáculo existe a que impugnándose un acuerdo en que se deniegue la tramitación de una licencia de obras por haberse acordado aquella medida cautelar se alegue como motivo de impugnación precisamente la nulidad de esta última decisión».

6. Régimen de indemnización

La legislación estatal reconoce el derecho a obtener una indemnización por la suspensión de licencias solo aquellas solicitudes que se presenten con anterioridad a la publicación del acuerdo de suspensión; por tanto, la medida cautelar no da por sí misma derecho a indemnización para todas las solicitudes de licencias. Los preceptos que se ocupan de la regulación de este supuesto de responsabilidad patrimonial de la Administración están recogidos en el *artículo 27.4 TRLS 1976* y el *artículo 121 del RPU 1978*, sin que el *RDL 16/1981* contenga pronunciamiento al respecto. La regulación estatal del derecho a la indemnización ha sido traspasada por las Comunidades Autónomas siguiendo sus mismos cánones.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El fundamento del derecho a obtener una indemnización por suspenderse el otorgamiento de licencias, que adelantamos desde ya se limita a cubrir los costes en que incurrió el solicitante para presentar el trámite, es el propio de la teoría general sobre la responsabilidad patrimonial de la administración pública que acoge el sistema jurídico español. La producción de una lesión en el patrimonio o esfera jurídica del particular, a consecuencia de la actividad administrativa, que no se está en el deber jurídico de soportar²⁶¹. Ya en el seno de la responsabilidad administrativa por suspensión de licencias urbanísticas tiene lugar un pequeño matiz. La ley presume *iuris et de iure* la producción de un daño en la esfera jurídica del solicitante sin que sea necesario alegar o acreditar la no concurrencia del deber jurídico de soportar el daño²⁶².

El derecho a la indemnización está supeditado a que se demuestre la incompatibilidad del proyecto solicitado con las determinaciones del plan. Es decir, se tiene derecho a la indemnización cuando la solicitud formulada hubiese podido ser aprobada en su momento por ajustarse al plan en vigor, y con la aprobación del nuevo deviene denegada. El

²⁶¹ Así se concibe por la Jurisprudencia en las *STS de 24 de noviembre de 1977, 19 de febrero de 1990, 26 de febrero y 4 de junio, ambas de 1996*. En el ámbito de las Comunidades Autónomas consúltase la sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Madrid de 15 de junio de 2011; y la sentencia de 23 de enero de 2001, del Tribunal Superior de Justicia del Principado de Asturias.

²⁶² En la doctrina remitimos a **FERNANDO PABLO, M**, *Suspensión del otorgamiento*, cit., P. 130; y a **DÍAZ DELGADO, J**, *Impugnación de la suspensión de*, cit., P. 134.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

derecho nace cuando «siendo pertinente el otorgamiento de licencia con arreglo al planeamiento anterior, el expediente quedase sin trámite por la suspensión de licencias y ella hubiese de denegarse como consecuencia de la vigencia del nuevo planeamiento en el momento de resolver sobre ello» (*STS de 24 de marzo de 1987*). Por ello, el *RPU 1978* deja en suspenso la posibilidad de solicitar la indemnización para cuando se apruebe definitivamente el plan y pueda acreditarla la compatibilidad o no del proyecto que se pretende ejecutar con la nueva normativa vigente.

En coherencia con el presupuesto de la indemnización sobre la base de la incompatibilidad con el nuevo planeamiento, no surge responsabilidad para la Administración cuando la solicitud de licencia no se acomoda al ordenamiento jurídico vigente al momento de presentarla. De esta forma se evita que resulten beneficiados patrimonialmente los solicitantes de títulos ilegítimos, o lo que es lo mismo, que no puede obtener indemnización quien no tenía desde un inicio derecho a la licencia.

La cuantía está limitada por la norma al coste oficial del proyecto y a las tasas pagadas. En los ordenamientos jurídicos autonómicos la indemnización prevé la tradicional tasa que debe abonarse por la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

incoación del procedimiento y se extiende a otras consecuencias tributarias que dimanen de este tipo de trámite. La indemnización estará ceñida al coste parcial del proyecto cuando el interesado lo haya modificado para adaptarlo a las condiciones del nuevo plan y lograr así su autorización. La indemnización se ajustará a la devolución de las tasas si el interesado retira su solicitud.

**CAPITULO VI.- RÉGIMEN JURÍDICO DE LA SUSPENSIÓN
DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS
EN EL DERECHO AUTONÓMICO.**

**1.- Influencia del Derecho Estatal en la figura de la
suspensión del otorgamiento de licencias.**

Si bien antes de la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997* algunas Comunidades Autónomas habían legislado sus propias leyes urbanísticas generales, como el caso de **Cataluña**, *Decreto Legislativo 1/1990, de 12 de julio*, **Navarra** con su *Ley Foral 10/1994, de 4 de julio*, **Valencia** con su *Ley 6/1994, de 15 de noviembre, Reguladora de la Actividad Urbanística* y **Galicia** con *Ley 1/1997, de 24 de marzo, del Suelo de Galicia*, la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997* ya comentada en capítulos anteriores, originó una sensación de vacío normativo en materia de urbanismo y ordenación del territorio para muchas de las comunidades autónomas, en mayor medida en las que a fecha de marzo de 1997 no contaban con una regulación completa sobre la ordenación urbanística y se regían por la normativa estatal, debido a las consecuencias de dicha Sentencia sobre la *LS 1992* cuya existencia como ya expuse sería efímera.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La situación de vacío legal y incertidumbre sobre el Derecho aplicable creada por la *STC 61/1997* para las Comunidades Autónomas ha sido objeto de comentarios por la doctrina, entre otros, **SÁNCHEZ MORÓN, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ y FERNÁNDEZ TORRES, BOCANEGRA SIERRA y HUERGO LORA**,²⁶³ siendo dicha Sentencia el pie forzado para la asunción final por las Comunidades Autónomas de sus competencias en dicho orden a través de la creación paulatina de sus respectivas leyes generales, normas que se dieron a la tarea de regular sendas materias con definitiva vocación global sobre el objeto de regulación.

En la actualidad, todas las Comunidades Autónomas cuentan con sus propias ordenaciones sobre el territorio y el urbanismo; regulaciones que tienen incorporada la técnica de la suspensión del otorgamiento de licencias a sus sistemas de planeamiento territorial y urbanístico. A ellas debemos remitirnos para el estudio del régimen jurídico de la suspensión de licencias por formación de instrumentos de planeamiento en suelo autonómico.

²⁶³ **SÁNCHEZ MORÓN, M.**, *Capítulo I Principios Generales, Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*, Miguel Sánchez Morón (dir.), Editorial Lex Nova, Valladolid, 2002, P. 23-24; **FERNÁNDEZ, T.R., Y FERNÁNDEZ TORRES, J.R.**, *Derecho urbanístico de Madrid, primera edición*, Iustel, Madrid, 2004, P. 24; **BOCANEGRA SIERRA, R. Y HUERGO LORA, A.**, *El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias, tercera primera en Iustel*, Madrid, 2005, P. 16; **QUINTANA LÓPEZ T.**, *Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León*. P. 22.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Desde el plano general de los ordenamientos jurídicos autonómicos y su relación con el Derecho urbanístico estatal, es usual hallar afirmaciones doctrinales que llaman la atención sobre un fenómeno común entre ellos y el Derecho urbanístico estatal: la construcción de la normativa urbanística de las comunidades autónomas casi a imagen y semejanza del Derecho estatal. «... pese a todos los cambios normativos producidos -dicen **BOCANEGRA SIERRA Y HUERGO LORA-**, los “Derechos urbanísticos” de las distintas Comunidades Autónomas son enormemente parecidos entre sí y no se apartan sustancialmente del modelo urbanístico vigente en España desde la Ley del Suelo de 1956...»²⁶⁴. En el mismo sentido **FERNÁNDEZ GARCÍA** recuerda que la *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo de Cantabria*, proclama en su exposición de motivos su fidelidad a la «cultura jurídica urbanística» convencional.²⁶⁵

Lo expuesto encuentra respaldo cuando se consultan los estudios sobre Derecho urbanístico autonómico. Así se desprende de la obra sobre Derecho urbanístico de la Comunidad de Madrid coordinada por **SÁNCHEZ MORÓN**. En ella, manifiesta dicho autor que «...las

²⁶⁴ **BOCANEGRA SIERRA, R. Y HUERGO LORA, A**, *El Derecho Urbanístico*, cit., P. 23.

²⁶⁵ **FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F.**, Capítulo I. Antecedentes y Marco Normativo actual del *Derecho Urbanístico en Cantabria*, *Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria (Adaptado a la Ley estatal 8/2007, de 28 de mayo, de Suelo, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007, P. 30)* recuerda que la *Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Suelo de Cantabria*, proclama en su exposición de motivos su fidelidad a la «cultura jurídica urbanística» convencional.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

novedades de la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo -de esa Comunidad- no cambian o alteran el modelo legal del urbanismo que tiene sus raíces en la Ley del Suelo de 1956...»²⁶⁶.

En el escenario del planeamiento urbanístico sucede lo mismo. Los sistemas de planeamiento acogidos por las Comunidades Autónomas son contruidos a imagen y semejanza de las leyes del suelo del Estado.²⁶⁷

Precisamente, de esa tendencia hasta ahora mantenida, de encontrar en el Derecho urbanístico estatal un referente común (ya sea debido a que los elementos esenciales del modelo se contemplan en las Leyes estatales, ya porque dentro del margen de conformación de su regulación, los legisladores autonómicos siguen optando por no apartarse del modelo tradicional), es fiel expresión la suspensión de licencias por formación de instrumentos de planeamiento. No sin modificaciones en algunos de sus elementos, se ha asistido, a lo que en un primer acercamiento al tema, puede considerarse como un proceso

²⁶⁶ **SÁNCHEZ MORÓN, M.** *Capítulo I Principios Generales*, cit., P. 25.

²⁶⁷ En este sentido, véase las afirmaciones de **BOCANEGRA SIERRA, R. Y HUERGO LORA, A.** *El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, cit., P. 87; y **QUINTANA LÓPEZ T.** *Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León*, cit., P. 77.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de réplica en ordenamientos jurídicos autonómicos, manteniendo en general su estructura y funcionalidad.

Para dar cuenta de la anterior afirmación, un primer acercamiento a las normas que contienen a la categoría en cada ordenamiento autonómico es un buen comienzo. Probablemente, y en más de un caso, la lectura de su articulado puede sonarnos incluso similar a los preceptos estatales.

En los Derechos autonómicos la suspensión sigue colocada entre los actos preparatorios del procedimiento de formación de los instrumentos de planeamiento, a imagen y semejanza de la sistemática de la *LS 1976*. Los legisladores han traspasado la figura en sus dos modalidades, la potestativa y la automática, en sus mismos tiempos. La primera sigue siendo una opción para la Administración en fase preliminar del procedimiento de formación de un plan; la segunda tiene lugar *ope legis* con el acuerdo de aprobación inicial. Sus regímenes de responsabilidad administrativa e impugnación jurisdiccional siguen las pautas de la regulación estatal, sus plazos de vigencia parecen dispuestos a no sufrir variaciones (dos años en total, uno para cada suspensión), al igual que el eslabón de enlace que como requisito debe observarse para lograr la concatenación de ambas. Los requisitos de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

los actos de suspensión siguen las pautas tradicionales, y la cláusula de prohibición de repetición de la suspensión dentro de los cinco años siguientes se muestra invariable. En este último caso, suelen reducir el plazo a cuatro años. El régimen sobre los efectos jurídicos de la suspensión tampoco se afecta a variaciones significativas.

Por tanto los ordenamientos urbanísticos y de ordenación de las Comunidades Autónomas, que recogen la figura objeto de investigación y que desarrollaremos en este capítulo VI, desde luego siguen el modelo estatal solo con algunos cambios y diferencias, que no suponen un cambio radical de tendencia sino una evolución de la figura y una mejor y más completa regulación de la misma en algunas comunidades autónomas, que no alteran lo sustancial del tronco común del que han nacido, que no es otro que "el Derecho estatal", el cual excepto en Ceuta y Melilla que es de aplicación directa, pasó a ser y es Derecho Supletorio para las Comunidades Autónomas, como hemos expuesto y justificado en la presente investigación.

Sentado lo anterior, queremos anticipar dos aspectos que determinan el esquema de nuestra exposición. En primer lugar, que un estudio particularizado de la suspensión en cada ordenamiento jurídico autonómico sería un esfuerzo estéril por repetir lo abordado en el

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

escenario del Derecho estatal. Y en segundo, que lo verdaderamente provechoso para comprender las fuentes jurídicas de las que se nutre la dogmática de la suspensión de licencias y su desenvolvimiento en los territorios autonómicos es conocer la evolución de la figura en los ordenamientos autonómicos, así como el papel que sigue desempeñando el Derecho estatal, no como orden positivo de aplicación directa, sino como fuente de referencia de los legisladores autonómicos a la hora de elaborar la construcción normativa de la suspensión en sus respectivas ordenaciones urbanísticas, y por transitividad, el lugar que ocupa la jurisprudencia del Tribunal Supremo nacida y desarrollada a su abrigo, como actor en el proceso de elaboración de los principios de la suspensión de licencias, y cuerpo jurisprudencial de primerísima referencia asumido por los tribunales superiores de justicia.²⁶⁸

Si todo esto puede deducirse de la lectura de los articulados de las leyes autonómicas, el estudio de la suspensión de licencias a través de los fallos de los Tribunales Superiores de Justicia confirma esta tendencia a construir la categoría en suelo autonómico con la mirada atenta a la estructura de la categoría en el modelo estatal. No solo

²⁶⁸ *Son útiles a los efectos de nuestro análisis las valoraciones que, sobre el valor y lugar que ocupa la jurisprudencia del Tribunal Supremo en la aplicación del Derecho urbanístico, realiza BAÑO LEÓN, J.M., Derecho Urbanístico, cit., P. 157-159.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

como resultado de la labor de ejecución del mandato normativo que sigue los esquemas originarios de la suspensión, sino además, porque los Tribunales Superiores de Justicia se remiten de forma constante a la doctrina sentada por el Tribunal Supremo desde los tiempos de la *LS 1956*, haciendo gala en muchos casos de un exquisito dominio sobre las Sentencias del alto tribunal que constituyen hitos en la hoja de vida de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias. De la conjugación entre derecho positivo y aplicación judicial, y pese a la fragmentación normativa y competencial, la suspensión de licencias cuenta con un cuerpo teórico común, una especie de andamio colectivo, que convertiría su estudio en cada ordenamiento jurídico autonómico en una labor poco útil por ser repetitiva de lo ya dicho cuando abordamos el Derecho estatal. Baste en este caso para demostrar las anteriores afirmaciones la remisión a lectura de algunas de las resoluciones judiciales de los Tribunales Superiores de Justicia que hacen suyo los principios teóricos comunes de la suspensión de licencias -Sentencias que citan directamente a los preceptos normativos estatales- para demostrar el peso de las fuentes estatales, doctrina jurisprudencial y derecho positivo, en la vida cotidiana de la suspensión de licencias en terreno autonómico. Así entre otras reseñar; **Aragón:** *STSJ de 17 de enero de 2000*; **Principado de Asturias:** *STSJ de 23 de enero de 2001*; **Islas Baleares:** *STSJ de 31 de diciembre de 1996*, *STSJ de 22 de*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

febrero de 2002, STSJ de 1 de abril de 2005; Islas Canarias: STSJ de 7 de abril de 1999, STSJ de 25 de enero de 2000, STSJ de 5 de enero de 2001, STSJ de 14 de diciembre de 2001, STSJ de 9 de septiembre de 2002; Castilla-La Mancha: STSJ de 21 de marzo de 2000, STSJ de 25 de abril de 2000, STSJ de 6 de junio de 2000, STSJ de 19 de septiembre de 2000; Castilla y León: STSJ de 9 de julio de 1999, STSJ de 21 de diciembre de 2001, STSJ de 12 de noviembre de 2003, STSJ de 6 de octubre de 2006; Cataluña: STSJ de 27 de noviembre de 1990, STSJ de 30 de mayo de 1997, STSJ de 4 de marzo de 1996, STSJ de 10 de marzo de 2005, STSJ de 10 de octubre de 2005, STSJ de 29 de abril de 2008; La Rioja: STSJ de 22 de septiembre de 1997; Comunidad de Madrid: STSJ de 16 de junio de 2003, STSJ de 16 de mayo de 2006, STSJ de 20 de noviembre de 2008, STSJ de 20 de noviembre de 2009, STSJ de 15 de junio de 2011; Murcia: STSJ de 31 de mayo de 2003; Navarra: STSJ de 30 de septiembre de 2003. País Vasco: STSJ de 8 de noviembre de 2002; y Valencia: STSJ de 19 de septiembre de 2000, STSJ de 5 de mayo de 2003, STSJ de 9 de mayo de 2003.

El enfoque en el estudio de la suspensión de licencias por parte de la doctrina que se ha acercado a su estudio en el Derecho autonómico coincide con el presente trabajo de investigación. En un trabajo sobre el Derecho urbanístico de Canarias de la mano de **HERNÁNDEZ**

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

GONZÁLEZ, publicado en 2010, la exposición sobre la suspensión de licencias se argumenta con frecuentes y exclusivas referencias a las Sentencias del Tribunal Supremo²⁶⁹. En los tópicos del Derecho urbanístico del País Vasco, destaca la ampliación de los tipos de licencias que son objeto de la potestad suspensiva, como aspecto que se aparta del esquema tradicional, **SÁNCHEZ GOYANES** sostiene: «Por lo demás, los requisitos sustantivos y procedimentales de estas suspensiones se rigen de acuerdo con las pautas tradicionales»²⁷⁰. En la misma línea de sitúa **QUINTANA LÓPEZ**. «Con sus peculiaridades - dice este autor-, la regulación que contiene la legislación urbanística de Castilla y León acerca de la elaboración y aprobación del planeamiento urbanístico se sitúa en la línea trazada durante años por la legislación estatal, hoy ya no en vigor, y por las pautas jurisprudenciales aplicativas de la misma. Conforme a ellas, se tratan de resolver tensiones bien conocidas, como (...) la que surge del tránsito desde las prescripciones urbanísticas existentes a las que imponga el nuevo instrumento de planeamiento que se apruebe...».²⁷¹

²⁶⁹ **HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L** *eficacia y vigencia del*, .cit., P. 265-266. En el mismo sentido **GARCÍA MARTÍNEZ, F.J**, “Elaboración, aprobación y vigencia de los planes urbanísticos”, *Derecho Urbanístico de Galicia*, **Enrique Sánchez Goyanes** (dir.), *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Granada, 2004, P. 443, y **SANTOS DIEZ R., Y CASTELAO RODRÍGUEZ, J.**, *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos*, séptima edición, *La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos*, 2008, P. 623-627.

²⁷⁰ **SÁNCHEZ GOYANES, E**, *Elaboración y aprobación*, cit., P. 430-431; idea que el autor vuelve a repetir en “Elaboración y aprobación del planeamiento, *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, cit., P. 262.

²⁷¹ **QUINTANA LÓPEZ, T**, *Manual Básico de Derecho Urbanístico*, cit., P. 86.

Queda entonces argumentado el que abordemos en esta parte del trabajo los aspectos que sí son relevantes para la suspensión de licencias en los Derechos autonómicos por el hecho de diferir de la dogmática estatal. Los objetivos que perseguimos pasan por mostrar el cuadro normativo que sirve de soporte a la suspensión de licencias en los distintos Derechos autonómicos, con la finalidad de las pautas para orientarse dentro del entramado de disposiciones normativas que regulan la figura; así como por estudiar aquellos aspectos de la suspensión de licencias que difieren del modelo tradicional. Sobre los elementos de la suspensión de licencias que constituyen innovaciones de la mano de los legisladores autonómicos hicimos referencia anteriormente al abordar los requisitos objetivos de la figura en el ordenamiento jurídico estatal. Llega el turno de acercarnos a ellos con mayor detalle.

2. Régimen Jurídico de la Suspensión de Licencias urbanísticas en derecho autonómico.

2.1.- Introducción.

El estudio de la suspensión del otorgamiento de licencias por formación de instrumentos de planeamiento en los Derechos autonómicos precisa

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

sobrepasar un primer escollo, que consiste en identificar el ingente material normativo que aglutina la regulación de la categoría en este nivel. Y una vez claras las disposiciones normativas que conforman el soporte normativo de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias que pasamos a detallar seguidamente para tener una guía rápida y clara de utilidad práctica, deben tenerse presente ciertas premisas que permitirán una mejor comprensión del fenómeno objeto de estudio y que analizaremos igualmente de seguido.

La figura de la suspensión de licencias es una figura que puede vivir, y de hecho así lo hace, en los ordenamientos jurídicos sobre urbanismo y sobre ordenación del territorio; y es esta una primera consideración a tener en cuenta. Así existen como veremos Comunidades Autónomas donde tanto los planes urbanísticos como los planes de ordenación territorial motivan válidamente el ejercicio de la potestad suspensiva; otras, sin embargo, se mantienen fieles al modelo tradicional y solo la ordenación urbanística puede dar pie a la suspensión en el otorgamiento de licencias. Para precisar en cada caso ante cuál de los supuestos nos encontramos no debe perderse de vista que algunas Comunidades Autónomas han decidido regular las dos materias (urbanismo y ordenación del territorio) de forma integral, en una sola ley, mientras que otras las han escindido y poseen un cuerpo legal para

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

cada una. En ocasiones habrá que remitirse solo a una ley para indagar sobre la suspensión, en otras será necesaria la lectura de dos cuerpos normativos.

A lo expuesto debe añadirse que algunas Comunidades Autónomas (las menos), la suspensión de licencias no es una figura con rango de Ley, sino que surge por vez primera en el ordenamiento jurídico autonómico a través de una norma reglamentaria.

No podemos tampoco olvidar como último criterio guía que la legislación estatal *-LS 1976, RDL 16/1981, RPU 1978-* es Derecho supletorio como ya hemos visto en capítulos anteriores en todo aquello que no se contradiga con las normas autonómicas²⁷²; e incluso la Jurisprudencia creada a su abrigo sigue marcando pautas en la ejecución o aplicabilidad de la suspensión. Pero la normativa estatal realza su papel en los territorios autonómicos donde sus normas legales sobre urbanismo y ordenación del territorio permanecen huérfanas de desarrollo reglamentario; en ellos el RPU 1978 adquiere mayor relevancia por devenir en norma de acusada referencia.

²⁷² *Comentarios sobre la supletoriedad de esas normas estatales en la actividad de planeamiento urbanístico de las Comunidades Autónomas en FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D., El planeamiento urbanístico, Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico, Tomás Quintana López (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001, P. 362.*

2.2.- Detalle normativo de la suspensión del otorgamiento de licencias en las Comunidades Autónomas.

Antes de adentrarnos en el estudio del régimen jurídico y particularidades de la figura en el Derecho autonómico, es preciso detallar las disposiciones legales urbanísticas de las distintas Comunidades Autónomas que conforman el soporte normativo de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias a nivel autonómico haciendo como ya hemos dicho una primera clasificación general respecto de si la figura se contiene únicamente en un instrumento normativo urbanístico, o en este y a su vez también en un instrumento de ordenación del territorio, o se ha unificado la regulación sobre ordenación urbanística y del territorio regulándose la misma en un solo cuerpo legal. Así a continuación pasamos a detallar los instrumentos normativos que regulan la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en cada Comunidad autonómica.

2.2.1.- Andalucía:

Dicha Comunidad autónoma está dotada de una ley reguladora de la ordenación del territorio, la *Ley 1/1994, de 11 de enero, de ordenación del Territorio de la Comunidad Autónoma de Andalucía. (LOTA)*, y de un

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

cuerpo normativo para la ordenación urbanística, *la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía (LOUA).*

La suspensión de licencias solo ocupa el ámbito de regulación de la LOUA. Dispone el **Artículo 1 de la LOUA:**

"La presente Ley tiene por objeto la regulación de la actividad urbanística y el régimen de utilización del suelo, incluidos el subsuelo y el vuelo, en la Comunidad Autónoma de Andalucía."

Dispone el **Artículo 27 de La LOUA:**

"1. Las Administraciones competentes para la aprobación inicial y provisional de los instrumentos de planeamiento, desde la adopción del acuerdo de formulación o, en su caso, desde la aprobación del Avance, podrán acordar la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, innovación de dichos instrumentos."

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

2. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento determinará la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas en las áreas en las que las nuevas determinaciones para ellas previstas supongan modificación del régimen urbanístico vigente.

Cuando no se haya acordado previamente la suspensión a que se refiere el apartado anterior, este plazo tendrá una duración máxima de dos años.

3. La suspensión se extingue, en todo caso, con la publicación de la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento.

4. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho, en caso de desistirse de su petición, a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución, en su caso, de los tributos municipales"

El **Artículo 100.4 de la LOUA** dispone que:

"La delimitación de la unidad de ejecución implica la afectación de fincas, parcelas o solares a la operación reparcelatoria, con

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

prohibición de otorgamiento de licencias de parcelación y edificación hasta la firmeza en vía administrativa de dicha operación"

El **Artículo 68 de la LOUA** dispone que:

"(...) 1.- No se podrán efectuar parcelaciones urbanísticas en suelo urbano y urbanizable mientras no se haya producido la entrada en vigor de la ordenación pormenorizada establecida por el instrumento de planeamiento idóneo según la clase de suelo de que se trate. Se exceptúan de la regla anterior las segregaciones que sean indispensables para la incorporación de terrenos al proceso de urbanización en el ámbito de unidades de ejecución " (...)

Ahora bien, la Comunidad no cuenta con normativa de desarrollo sobre la actividad de planificación urbanística, por lo que los preceptos del RPU 1978 son aplicables de forma supletoria en el ejercicio de la potestad de suspensión de licencias; así se deja ver por la **Disposición Transitoria novena de la LOUA**, que dispone que:

"Mientras no se produzca su desplazamiento por el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final única, seguirán

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

aplicándose en la Comunidad Autónoma de Andalucía, de forma supletoria y en lo que sea compatible con la presente Ley y otras disposiciones vigentes, las siguientes:

a) Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento.

b) Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística.

c) Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística”.

2.2.2.- Aragón

La Comunidad Autónoma de Aragón también dedica una ley a la ordenación territorial, la ***Ley 4/2009, de 22 de junio, de Ordenación del Territorio de Aragón (LOTAR)***, (que ha sufrido modificaciones recientemente por la *Ley 8/2014, de 23 de octubre*), y otra para la ordenación urbana, ***el Decreto-Legislativo 1/2014, de 8 de julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón (TRLUA)***. Ambos textos dedican espacio a la suspensión de licencias, desde sus respectivos ámbitos de aplicación.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el *Artículo 25 de la LOTAR*:

"El Gobierno de Aragón, a propuesta de la Comisión Delegada del Gobierno para la Política Territorial, está facultado para suspender total o parcialmente cualquier instrumento urbanístico con arreglo a los siguientes límites:

- a) La finalidad de la suspensión habrá de ser la elaboración o alteración de Directrices de Ordenación Territorial que afecten al ámbito territorial objeto de la suspensión.*
- b) El acuerdo de suspensión delimitará los ámbitos afectados, se publicará en el «Boletín Oficial de Aragón» y será inmediatamente ejecutivo a partir de dicha publicación.*
- c) La suspensión quedará sin efecto si el Gobierno de Aragón no adoptara la decisión de elaborar o alterar las correspondientes Directrices de Ordenación Territorial en el plazo máximo de un mes desde la publicación del acuerdo de suspensión.*
- d) El plazo máximo de duración de la suspensión será de dos años.*
- e) La suspensión podrá levantarse en cualquier momento y quedará en todo caso sin efecto al publicarse las correspondientes Directrices de Ordenación Territorial o al transcurrir el plazo máximo de duración de la misma.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

f) Si llegara a transcurrir el plazo máximo de duración de la suspensión sin haberse aprobado las Directrices de Ordenación Territorial, no podrá volver a producirse una nueva suspensión con el mismo objeto hasta pasados cuatro años"

Dispone el **Artículo 77 del IRLUA**:

"1. El Ayuntamiento Pleno podrá acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación, edificación y demolición para áreas o usos determinados con el fin de estudiar la formación o reforma de los planes urbanísticos o estudios de detalle.

2. El acuerdo de aprobación inicial de los citados instrumentos determinará la suspensión del otorgamiento de las licencias enumeradas en el apartado anterior en aquellas áreas cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, siempre que tal acuerdo señale expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

3. La suspensión de licencias no afectará a los proyectos que cumplan simultáneamente el plan o estudio de detalle en vigor y la modificación de uno u otro aprobada inicialmente".

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En el campo de la ordenación urbanística, la suspensión de licencias es objeto de desarrollo a nivel reglamentario a través del *Decreto 52/2002, de 19 de febrero, del Gobierno de Aragón*, por el que se aprueba el Reglamento de desarrollo parcial de la Ley 5/1999, de 25 de marzo, Urbanística, en materia de organización, planeamiento urbanístico y régimen especial de pequeños municipios. Disponen los Artículos 141 y 142 de dicho Decreto 52/2002:

Dispone el *Artículo 141 del Decreto 52/2002*:

"1.- El Ayuntamiento Pleno podrá acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación, edificación y demolición para áreas o usos determinados con el fin de estudiar la formación o reforma de los Planes urbanísticos o Estudios de Detalle.

2.- El acuerdo de aprobación inicial de los citados instrumentos determinará la suspensión del otorgamiento de las licencias enumeradas en el apartado anterior en aquellas áreas cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, siempre que tal acuerdo señale expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3. La suspensión de licencias no afectará a los proyectos que cumplan simultáneamente el Plan o Estudio de Detalle en vigor y la revisión o modificación de uno u otro aprobada inicialmente"

Dispone el **Artículo 142 del Decreto 52/2002**

"1. La suspensión a que se refiere el apartado primero del artículo anterior se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido, dentro de ese plazo, el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones supongan modificación de la ordenación urbanística, y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma.

2. Si, con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial, no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencias conforme a lo dispuesto en el apartado primero del artículo anterior, la suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3. En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del instrumento correspondiente. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cuatro años por idéntica finalidad.

4. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados por el coste justificado de los proyectos y a la devolución, en su caso, de los tributos municipales, en aquellos supuestos en que, como consecuencia de la modificación del planeamiento aprobada definitivamente, el contenido de lo proyectado hubiese devenido urbanísticamente inviable, en todo o en parte”.

2.2.3.-Asturias

Asturias ha unificado la regulación sobre ordenación urbanística y del territorio en un solo cuerpo legal, el *Texto Refundido de las disposiciones legales vigentes en materia de Ordenación del Territorio y Urbanismo de Asturias*, aprobado por Decreto Legislativo 1/2004, de 22 de abril (en adelante TROTUA).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el **Artículo 77 del TROTUA** que:

“1. Los Ayuntamientos podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición en áreas concretas y, en su caso, para usos determinados, con el fin de estudiar la formulación o reforma de Planes Generales de Ordenación, Planes Parciales, Planes Especiales o Estudios de Detalle. Dicho acuerdo deberá publicarse en el Boletín Oficial del Principado de Asturias, y, al menos, en uno de los diarios de mayor difusión en la Comunidad Autónoma.

2. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación urbanística enumerados en el apartado 1 de este artículo determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiéndose señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión. La suspensión de licencias no afectará a los proyectos que sean compatibles simultáneamente con la ordenación urbanística en vigor y con la modificación que se pretende introducir siempre que ésta ya haya sido aprobada inicialmente.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3. La suspensión a que se refiere el apartado 1 se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente una vez transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma. Si la aprobación inicial se produce una vez transcurrido el plazo de un año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá también la duración máxima de un año.

4. Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencias conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, la suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años.

5. En cualquier caso, la suspensión finaliza con la aprobación definitiva del planeamiento.

6. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años con idéntica finalidad.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

7. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales, si se comprueba que el proyecto para el que se solicitó la licencia se ajustaba al planeamiento vigente en el momento de la presentación de la solicitud, y no es compatible con el que resulte aplicable tras el levantamiento de la suspensión, sin perjuicio de otras responsabilidades a que hubiere lugar”.

El desarrollo reglamentario de la ley se produce ***Decreto 278/2007, de 4 diciembre, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias***, norma con la que se completa la regulación de la suspensión de licencias para este territorio.

Dispone el ***Artículo 93 del Decreto 278/2007***:

“1.- La Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio del Principado de Asturias, en el acuerdo de aprobación inicial de los siguientes instrumentos de ordenación territorial, podrá establecer la suspensión del otorgamiento de licencias conforme a las siguientes reglas:

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

a) La aprobación inicial de Directrices de Ordenación del Territorio y Planes Territoriales Especiales podrá significar la suspensión de licencias para aquellas actuaciones y usos del suelo que, en razón del interés supramunicipal, sean incompatibles con la ordenación territorial propuesta.

b) La aprobación inicial del Catálogo de Núcleos Rurales del Principado de Asturias podrá suponer la suspensión del otorgamiento de licencias de aquellas actividades y usos del suelo contrarios a los valores objeto de protección para los núcleos que se determine en el acuerdo.

2.- La suspensión de licencias no afectará a los proyectos que sean compatibles simultáneamente con la ordenación urbanística en vigor y con la modificación que se pretende introducir.

3.- La suspensión a que se refiere el apartado 1 se extinguirá, en todo caso, en el plazo de dos años.

4.- En cualquier caso, la suspensión finaliza con la aprobación definitiva del instrumento de ordenación territorial.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

5.- Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución de las tasas municipales, si se comprueba que el proyecto para el que se solicitó la licencia se ajustaba a la ordenación territorial vigente en el momento de la presentación de la solicitud, y no es compatible con el que resulte aplicable tras el levantamiento de la suspensión, sin perjuicio de otras responsabilidades a que hubiere lugar. El importe de la indemnización habrá de ser abonado por la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo”

2.2.4.- Baleares

Los territorios insulares destacan por la profusión y complejidad normativa en sede de urbanismo y ordenación del territorio. Baleares cuenta con la **Ley 14/2000, de 21 diciembre, de Ordenación Territorial** (en adelante LOT), y la reciente **Ley 2/2014, de 25 marzo, de Ordenación y uso del Suelo** (en adelante LOUS), regulándose la suspensión de licencias en ambas leyes, pero con una primacía por parte de la LOT, en su artículo Artículo 13.

Dispone el **Artículo 10 de la LOT**

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

“1. Para la tramitación de los planes territoriales insulares debe seguirse el siguiente procedimiento:

a) Debe iniciar el procedimiento el órgano que sea competente, de acuerdo con el Reglamento orgánico de cada consejo insular.

b) La aprobación inicial corresponde al Pleno del consejo insular, el cual puede formular un avance previo a esta aprobación, que debe someterse a un periodo de consulta e información pública no inferior a un mes.

Simultáneamente al acuerdo de aprobación inicial, se acordará la suspensión del otorgamiento de aquellas licencias y autorizaciones que, a pesar de cumplir las determinaciones legales vigentes, se considere que impidan o dificulten la viabilidad del futuro plan. Asimismo podrá acordarse también la suspensión de la aprobación de aquellos instrumentos de planeamiento urbanístico que se considere que impidan o dificulten la viabilidad del futuro plan, excepto cuando en su tramitación haya finalizado el periodo de información pública.

El acuerdo de suspensión a que se refiere el párrafo anterior deberá incorporar un informe favorable de la Comisión de Coordinación de Política Territorial sobre el alcance y los efectos de la suspensión y su adecuación al modelo territorial fijado en las Directrices de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Ordenación Territorial. El informe deberá ser emitido en el plazo máximo de un mes. Transcurrido este plazo este informe se entenderá favorable.

La suspensión prevista en los párrafos precedentes regirá hasta la aprobación definitiva del plan territorial insular o, en todo caso, por un periodo máximo de dos años. En cualquier caso, podrán concederse aquellas licencias y autorizaciones que, además de cumplir con las determinaciones legales vigentes, cumplan también con las establecidas en el plan Tres últimos párrafos de la letra b) del número 1 del artículo 10 introducidos por la letra a) del número 1 de la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley [BALEARES] 10/2003, 22 diciembre, de medidas tributarias y administrativas («B.O.I.B.» 29 diciembre).

c) Acordada la aprobación inicial, el plan debe someterse a información pública por un periodo mínimo de dos meses, mediante la publicación de los anuncios correspondientes en el Butlletí Oficial de les Illes Balears y, como mínimo, en uno de los periódicos de mayor circulación de la isla.

d) En un plazo igual, debe solicitarse informe, con relación al ámbito de las competencias respectivas, al Gobierno de las Illes Balears, a todos los ayuntamientos de la isla afectada y a la Delegación del Gobierno en la comunidad autónoma. También

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

pueden ser consultados los organismos y las entidades de carácter supramunicipal cuyo parecer se considere relevante.

e) Cuando se observen discrepancias substanciales entre el contenido del plan y las objeciones formuladas por las administraciones públicas, se abrirá un periodo de consulta entre estas administraciones para resolver las diferencias manifestadas.

f) Finalizada la consulta, se puede disponer de un nuevo periodo de información y de consulta de la misma duración que el anterior si, como consecuencia de las alegaciones y de los informes recibidos, o por acuerdo propio, se han introducido modificaciones substanciales respecto de la redacción inicial.

El acuerdo en el que se disponga el nuevo periodo de información pública deberá revisar el alcance y los efectos de la suspensión a que se refiere la letra b), debiendo incorporar a tal efecto un nuevo informe favorable de la Comisión de Coordinación de Política Territorial/Segundo párrafo de la letra f) del número 1 del artículo 10 introducido por la letra b) del número 1 de la disposición adicional vigesimosegunda de la Ley [BALEARES] 10/2003, 22 diciembre, de medidas tributarias y administrativas («B.O.I.B.» 29 diciembre).

g) Una vez redactado el texto definitivo del plan, el Pleno del consejo insular, previo informe de la Comisión de Coordinación de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Política Territorial, debe aprobarlo. El informe deberá ser emitido en un plazo máximo de un mes.

2. Para la revisión de los planes territoriales insulares debe seguirse el mismo procedimiento que para su elaboración y aprobación. Sin perjuicio de lo que dispone el párrafo anterior, cuando sean modificaciones que no signifiquen reconsiderar el instrumento de ordenación en su globalidad, los plazos de información pública y emisión de informes pueden reducirse a un mes. En estos casos, sólo deberán ser consultadas las administraciones públicas afectadas”

Dispone el **Artículo 13 de la LOT:**

"1. Para la tramitación de los planes directores sectoriales elaborados por un consejo insular, debe seguirse el siguiente procedimiento:

a) El procedimiento debe iniciarse por el órgano competente de acuerdo con el reglamento orgánico de cada consejo insular.

b) La aprobación inicial corresponde al Pleno del consejo insular.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

c) Acordada la aprobación inicial, el plan debe someterse a información pública y a consulta de las administraciones interesadas, en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.

d) Una vez redactado el texto definitivo del plan, será aprobado por el Pleno del consejo insular, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial.

2. Para la tramitación de los planes directores sectoriales elaborados por el Gobierno de las Illes Balears, debe seguirse el siguiente procedimiento:

a) La iniciación del procedimiento corresponde a la consejería competente en la materia objeto de ordenación.

b) La aprobación inicial corresponde a la consejería competente en la materia objeto del plan.

c) Acordada la aprobación inicial, el plan debe someterse a información pública y a consulta de las administraciones interesadas, en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

d) El texto definitivo del plan debe ser elevado, por la consejería competente, previo informe de la Comisión de Coordinación de Política Territorial, al Consejo de Gobierno para que lo apruebe por decreto.

3. Para la revisión y modificación de los planes directores sectoriales, será de aplicación lo que prevé el apartado 2 del artículo 10.

4. Simultáneamente a los acuerdo de aprobación inicial previstos en este artículo se acordará la suspensión del otorgamiento de licencias y autorizaciones así como la de la tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en los mismos términos previstos para la tramitación de los planes territoriales insulares.

5. Los informes de la Comisión de Coordinación de Política Territorial a que hace referencia este artículo deberán ser emitidos en el plazo máximo de un mes."

Dispone el **Artículo 15 de la LOT:**

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

"1. Los instrumentos de ordenación territorial previstos en esta ley son vinculantes para los instrumentos de planeamiento urbanístico en todos aquellos aspectos en que sean predominantes los intereses públicos de carácter supramunicipal.

2. El planeamiento urbanístico debe adaptarse a las determinaciones fijadas en los instrumentos de ordenación territorial cuando, a través de la revisión, el municipio ejerza de forma plena la potestad de ordenación, sin perjuicio de que aquellas determinaciones se integren, por razón de su prevalencia, dentro de la ordenación urbanística vigente.

3. La superación de los plazos fijados en los instrumentos de ordenación territorial para la adaptación del planeamiento urbanístico sólo puede tener el efecto de legitimar la subrogación del consejo insular en el ejercicio de las competencias municipales para hacer su redacción y tramitación."

Dispone el **Artículo 50 de la LOUS**:

"1. Los órganos competentes para la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico pueden acordar, con el fin de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

estudiar su formación o la reforma, la suspensión de la tramitación y la aprobación de planes de desarrollo, de instrumentos de gestión, así como el otorgamiento de toda clase de autorizaciones y licencias urbanísticas para áreas o usos determinados, y la posibilidad de presentar comunicaciones previas.

2. La aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico determinará por sí sola la suspensión prevista en el apartado anterior al menos en los ámbitos en que las nuevas determinaciones supongan una modificación del régimen urbanístico. El acuerdo por el que se somete a información pública el instrumento del planeamiento aprobado inicialmente, debe expresar necesariamente las zonas del territorio objeto del planeamiento afectadas por la suspensión. La publicación del acuerdo de aprobación provisional de los instrumentos de planeamiento determinará por sí sola la prórroga de la suspensión.

3. Mientras esté suspendida la tramitación de procedimientos, el otorgamiento de licencias y la presentación de comunicaciones previas en aplicación de lo establecido en esta disposición, se podrán tramitar los instrumentos, otorgar las licencias o presentar las comunicaciones previas que se basen en el régimen vigente y sean compatibles con las

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

determinaciones del nuevo planeamiento inicialmente o provisionalmente aprobado.

4. Las suspensiones de tramitaciones, licencias y comunicaciones previas previstas en los apartados anteriores tendrán vigencia:

a) Durante un año o hasta la aprobación inicial del instrumento del planeamiento, en el supuesto del apartado 1 anterior.

b) Durante dos años o hasta la aprobación provisional o, cuando no haya este trámite, la aprobación definitiva del instrumento del planeamiento, en el supuesto del apartado 2 anterior.

c) Durante un año o hasta la aprobación definitiva del instrumento de planeamiento, en el supuesto del último inciso del apartado 2 anterior.

5. Cuando se tuviera que repetir el trámite de información pública posterior a la aprobación inicial, se podrá acordar expresamente la ampliación del plazo del apartado 4.b) anterior hasta un máximo de tres años, contados desde la entrada en vigor de la primera suspensión.

6. Los plazos previstos en esta disposición podrán acumularse hasta un máximo de cuatro años, siempre que se acuerden las sucesivas aprobaciones de carácter inicial y provisional que los determinan.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

7. La aprobación definitiva del instrumento de planeamiento en trámite supondrá por sí sola el levantamiento de las suspensiones que estén vigentes. También se levantarán por el acuerdo expreso del órgano competente en el supuesto del apartado 1 anterior cuando se acuerde dejar sin efecto la tramitación del nuevo instrumento del planeamiento o su modificación o revisión.

8. Una vez extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los casos previstos en esta disposición, no se pueden acordar nuevas suspensiones con idéntica finalidad sobre todo o parte de los mismos ámbitos, hasta que no hayan transcurrido, al menos, cinco años desde la fecha de extinción de los efectos.

Se entenderá como idéntica finalidad la formulación de un instrumento de planeamiento que tenga los mismos objetivos que el que motivó la primera suspensión.

9. Todos los acuerdos mencionados en los apartados anteriores se publicarán en el Butlletí Oficial de les Illes Balears, en uno de los periódicos de mayor difusión de las Illes Balears y en la dirección o el punto de acceso electrónico correspondiente.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

10. Las personas peticionarias de licencias solicitadas o que hayan presentado comunicaciones previas con anterioridad a la publicación de la suspensión y que resulten inviables con la ordenación propuesta, tendrán derecho a ser indemnizadas por el coste de los proyectos o de la parte de los mismos que deba ser rectificada y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales"

Ante la ausencia de un reglamento de desarrollo para la actividad de planificación, la Disposición final tercera de la LOUS esclarece que el RPU 1978 es normativa de aplicación supletoria en todo aquello que sea compatible con esta ley y demás disposiciones vigentes. Dispone textualmente dicha **Disposición final tercera de la LOUS**:

"La normativa que se indica a continuación sigue siendo aplicable en las Illes Balears, supletoriamente y en todo aquello que sea compatible con esta ley y demás disposiciones vigentes, mientras no la desplace el desarrollo reglamentario a que se refiere la disposición final segunda:

a) El Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de planeamiento.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

b) El Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de gestión urbanística.

c) Los artículos 18 a 28 del Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de disciplina urbanística, en todo aquello que afecte a la tramitación de los expedientes de ruina de las construcciones.

d) El Decreto 635/1964, de 5 de marzo, por el que se aprueba el Reglamento de edificación forzosa y registro municipal de solares."

2.2.5.- Islas Canarias

Las Islas Canarias, tienen como particularidad una regulación integrada de las materias de ordenación del territorio, urbanismo y recursos naturales. Todo ello se vuelca en el ***Decreto Legislativo 1/2000, 8 mayo, texto refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias*** (en adelante TRLOT) modificado recientemente por la Ley 14/2014, 26 diciembre, de Armonización y Simplificación en materia de Protección del Territorio y de los Recursos Naturales.

Dispone el ***Artículo 14 del TRLOT*** que:

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

"1. Son instrumentos de ordenación general de los recursos naturales y del territorio:

a) Las directrices de ordenación.

b) Los planes insulares de ordenación, que tendrán también la consideración de instrumentos de ordenación de los recursos naturales, incluirán las determinaciones propias de su naturaleza en el ámbito insular, que podrán ser complementados y desarrollados en las áreas delimitadas como espacios naturales por sus respectivos planes.

c) Los planes de espacios naturales, que ordenarán los recursos naturales de los espacios naturales de forma directa o en desarrollo y complemento de lo establecido en el plan insular.

2. Los planes de espacios naturales podrán ser planes rectores de uso y gestión de parques nacionales, naturales y rurales, planes directores de reservas naturales integrales y especiales, planes especiales de los paisajes protegidos, y normas de conservación de monumentos naturales y sitios de interés científico.

3. Los planes rectores de uso y gestión de parques nacionales, sin perjuicio de lo establecido en la normativa básica estatal, se

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

tramitarán por la consejería del Gobierno de Canarias competente y serán aprobados por el Consejo de Gobierno, previo informe de la Comisión de Parques Nacionales de Canarias y del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias.

El resto de instrumentos de ordenación de los espacios naturales y sus modificaciones, incluidos los documentos ambientales que procedan según las determinaciones de la Ley 21/2013, de 9 de diciembre, de Evaluación ambiental, y a través del procedimiento que se establezca reglamentariamente, serán formulados y aprobados como órgano sustantivo por los cabildos, previo informe preceptivo y vinculante del Pleno de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente. La normativa urbanística aplicable, en su caso, a los asentamientos agrícolas y rurales situados dentro de su ámbito territorial requerirá, dentro de un proceso de colaboración interadministrativa según prevé el artículo 11 de este texto refundido, el informe favorable previo de los ayuntamientos afectados. Será preceptivo también, en su caso, el informe previo municipal para el establecimiento de normas generales reguladoras de carácter urbanístico para los espacios protegidos.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El Gobierno mediante convenio podrá delegar en los cabildos el ejercicio de la competencia sobre deslinde y amojonamiento de estos espacios para todos o alguno de ellos atribuida a la consejería competente en materia de ordenación del territorio por la disposición adicional tercera de la Ley 6/2009, de 6 de mayo, de Medidas urgentes en materia de ordenación territorial para la dinamización sectorial y ordenación del turismo.

Corresponderá a los cabildos insulares respecto a los espacios incluidos en la Red Natura 2000, incluidos o no en la red de espacios naturales de Canarias, fijar las medidas de conservación necesarias, que respondan a las exigencias ecológicas de los tipos de hábitats naturales y de las especies presentes en tales áreas. Estas medidas deberán ser incorporadas en el plan de ordenación del espacio natural, en su caso.

Para la gestión de cada uno de los espacios de la Red Natura 2000 no incluidos en la red canaria de espacios protegidos los cabildos elaborarán una norma de conservación, según se regule reglamentariamente, homologable a la establecida para los monumentos naturales y sitios de interés científico del artículo 21 de este texto refundido, que deberá incluir, al menos, los objetivos de conservación del espacio y las medidas apropiadas para mantenerlo en un estado de conservación favorable.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El Gobierno de Canarias por decreto podrá establecer, además, medidas moduladas de control ambiental a incluir preceptivamente por los cabildos en las normas de conservación tendentes a evitar alteraciones, con efectos claramente apreciables que afecten a los hábitats naturales o a los de las especies que determinaron la inclusión del correspondiente espacio en la Red Natura 2000.

La comprobación por el Gobierno de la inacción o retraso injustificado de un cabildo en la elaboración de los documentos de ordenación de los espacios naturales protegidos o de la Red Natura 2000, conllevará previo requerimiento, según se establezca reglamentariamente, la asunción del ejercicio de la competencia atribuida al cabildo y la elaboración por sustitución por la consejería del Gobierno de Canarias competente en temas medioambientales del instrumento de ordenación o norma de conservación.

En lo referente a la necesidad de evaluación de impacto ambiental de los proyectos que afectan a espacios de la Red Natura 2000 se atenderá a lo previsto la normativa específica de aplicación.

4. Durante la formulación y tramitación de los instrumentos de ordenación de los espacios protegidos podrá acordarse la suspensión de los procedimientos de aprobación de cualesquiera instrumentos de ordenación previstos en este texto refundido, de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

ámbito igual o inferior, y del otorgamiento de licencias urbanísticas.

A tal efecto, los órganos competentes para la aprobación inicial de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales y del territorio podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, con el fin de estudiar su formulación o modificación. Igualmente podrán acordar la suspensión de la tramitación del planeamiento que desarrolle cada uno de ellos. Dicho acuerdo habrá de publicarse en el Boletín Oficial de Canarias y en uno de los diarios de mayor difusión en la Comunidad Autónoma.

El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiéndose señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

La suspensión se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

para estudiar el planeamiento o su reforma. Si la aprobación inicial se produce una vez transcurrido el plazo del año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá la duración máxima de un año.

Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencia, la suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años.

En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento."

La figura de la suspensión de licencias, encuentra desarrollo reglamentario en el ***Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias***. Así sus artículos 12 y 15 a 22 regulan pormenorizadamente la figura de la suspensión.

Dispone el ***Artículo 12 de dicho Decreto 55/2006***:

"1. Los procedimientos de formulación, revisión o modificación de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial o urbanística podrán iniciarse de oficio o, cuando esté legalmente

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

previsto, a instancia de parte. La instancia de parte, cuando proceda, o el acuerdo de inicio, cuando se actúe de oficio, será el primer documento del expediente administrativo a que dé lugar el procedimiento.

2. El acuerdo de inicio del procedimiento determinará, como mínimo, el cronograma de plazos, así como el Departamento o Servicio al que se encomienda la instrucción e impulso del correspondiente expediente administrativo. Los plazos de caducidad se computarán a partir de la fecha del acuerdo de inicio. Los plazos para la aplicación del silencio administrativo, cuando proceda, se computarán a partir de la solicitud o instancia de parte, sin perjuicio de las excepciones contempladas en este Reglamento.

3. A partir del inicio podrá acordarse, de estimarse oportuno para el buen fin de la ordenación prevista, la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias, y de la tramitación del planeamiento de desarrollo, o de aquellos instrumentos que resulten o deban resultar jerárquicamente dependientes del que se pretenda formular, revisar o modificar, y de los instrumentos de ejecución material y jurídica del planeamiento vigente, conforme se establece en la Sección 2ª de este Capítulo."

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el Artículo 15 de dicho Decreto 55/2006:

"1. Desde la adopción del acuerdo o resolución a que se refiere el artículo 12 de este Reglamento, la Administración actuante podrá acordar, para toda el área de ordenación o para áreas territoriales concretas, la suspensión del otorgamiento de licencias para parcelación de terrenos, obras de edificación y demolición, o para usos determinados.

2. A estos efectos no se entienden incluidas en el apartado anterior las obras de mera conservación y las de reforma o rehabilitación que no supongan restitución de lo construido, aumento de volumen, ni, tratándose de establecimientos alojativos turísticos, aumento del número de plazas alojativas. Se exceptúan, en todo caso, las obras justificadas por motivos urgentes de seguridad.

3. El acuerdo de suspensión de los procesos de otorgamiento de licencias a que se refiere este artículo deberá cumplir los siguientes requisitos:

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

a) Expresar el instrumento de ordenación cuya prevista formulación, revisión o modificación da lugar a la medida de suspensión adoptada.

b) Determinar el plazo de la suspensión, de acuerdo a lo establecido en el artículo 17 de este Reglamento.

c) Determinar las áreas expresamente delimitadas, o usos concretos, y el tipo de actuaciones a las que afecte la medida de suspensión.

d) Recursos que proceden contra la suspensión.

4. El acuerdo de suspensión del otorgamiento de licencias se publicará en el Boletín Oficial de Canarias, en el de la Provincia en su caso, y en uno o dos diarios, según lo establecido en el artículo 10.1 de este Reglamento, y surtirá efectos desde el día siguiente a la publicación del anuncio en el Boletín Oficial de Canarias.

5. El acuerdo de suspensión se comunicará de forma fehaciente al Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados, cuando no sea la Administración actuante, antes de proceder a su publicación en el Diario Oficial que corresponda, a fin de que procedan a resolver sobre la interrupción del proceso de otorgamiento de las licencias presentadas con anterioridad.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

6. Los Ayuntamientos, tras el correspondiente informe técnico y jurídico de sus servicios administrativos, comunicarán a los peticionarios de licencias afectados la aplicación de la suspensión, los motivos que la justifican y los recursos que procedan contra dicho acuerdo. En el supuesto previsto en el apartado 5 anterior, las resoluciones municipales serán, además, comunicadas a la Administración que dictó el acuerdo de suspensión."

Dispone el **Artículo 16** de dicho **Decreto 55/2006**:

"1. El acuerdo o resolución de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación de los recursos naturales, territorial y urbanística determinará, por sí solo y desde el momento de su publicación, la suspensión automática del otorgamiento de licencias en todas aquellas áreas cuyas nuevas determinaciones supongan alteración del régimen vigente.

2. El acuerdo de aprobación inicial al que se refiere el apartado anterior, cuando no sea adoptado por el órgano competente municipal, deberá ser notificado de forma fehaciente al Ayuntamiento o Ayuntamientos afectados antes de proceder a su publicación en el Diario Oficial que corresponda.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3. A partir de la publicación de la aprobación inicial sólo se podrá tramitar y otorgar licencia a los proyectos ajustados al régimen vigente en el momento de su solicitud, siempre que dicho régimen no haya sido alterado por las determinaciones propuestas en el instrumento de ordenación en tramitación, o, habiendo sido alterado, las determinaciones aprobadas inicialmente sean menos restrictivas o limitativas que las del planeamiento en vigor, aplicándose lo establecido en el apartado 6 del artículo 15."

Dispone el Artículo 17 de dicho Decreto 55/2006:

"1. El plazo máximo de suspensión de licencias no podrá exceder, en ningún caso, de dos años desde la publicación del primer acuerdo en el Boletín Oficial de Canarias.

2. El plazo máximo de la suspensión facultativa regulada en el artículo 15 de este Reglamento, será de un año, contado desde el día siguiente a la fecha de publicación del acuerdo de suspensión en el Boletín Oficial de Canarias. Si durante la vigencia de dicho plazo se produjera la publicación del acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para aquellas áreas afectadas por determinaciones que impliquen cambios en el régimen vigente, hasta

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

un máximo de dos años desde el día siguiente a la fecha de publicación del acuerdo de suspensión facultativa.

3. Si la publicación del acuerdo de aprobación inicial se realizara con posterioridad al vencimiento del plazo de suspensión facultativa, la suspensión automática se extenderá durante el tiempo que falte para completar el plazo máximo de dos años.

4. Si no hubiere hecho uso de la potestad de suspensión facultativa de licencias, el plazo de la suspensión de licencias derivado de la aprobación inicial será, como máximo, de dos años.

5. Transcurrido el plazo máximo total de suspensión no será posible acordar nuevas suspensiones para tramitar los mismos instrumentos de ordenación con idéntica finalidad, en el área territorial afectada por la anterior, hasta que transcurran tres años, contados a partir del día siguiente a la fecha final de los efectos de la suspensión. No se entenderán como idéntica finalidad la formulación, revisión o modificación de un instrumento de ordenación distinto al que motivó la anterior suspensión, ni cuando la nueva suspensión se derive de la preceptiva adaptación del instrumento de ordenación a nuevas determinaciones legales o al planeamiento de rango superior."

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el *Artículo 18* de dicho *Decreto 55/2006*:

"1. La suspensión podrá alzarse por acuerdo expreso del mismo órgano que la dispuso, con efectos desde la publicación de tal acuerdo.

2. El alzamiento de la suspensión se producirá de forma automática en los siguientes supuestos:

a) Con la publicación del acuerdo de aprobación inicial en todas aquellas áreas y determinaciones vigentes que no resulten alteradas en dicha aprobación.

b) Con la publicación del acuerdo de aprobación definitiva, o la caducidad del procedimiento.

c) Por el transcurso de los plazos máximos de suspensión, o la eventual anulación, en vía administrativa o judicial, de los actos administrativos por los cuales se produjo la suspensión.

3. Una vez levantada la suspensión, el otorgamiento de licencias habrá de resolverse con arreglo al ordenamiento jurídico vigente en el momento de su resolución, siempre que éstas no se hubieran adquirido por silencio positivo"

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el Artículo 19 de dicho Decreto 55/2006:

"1. Si una vez levantada la suspensión, la licencia solicitada fuese denegada, se aplicará el siguiente régimen de indemnizaciones y devoluciones:

a) El solicitante de la licencia cuyo otorgamiento hubiere sido suspendido y con posterioridad denegado por no ajustarse al nuevo régimen vigente, tendrá derecho a ser indemnizado por el importe del coste de los proyectos, o de la parte de los mismos que hubiere de ser rectificada.

b) También tendrá derecho a la devolución de la tasa municipal por licencia de obras, e impuesto de construcciones, instalaciones y obras, y, en su caso, del canon contemplado en el artículo 62.3 del Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias, que hubiese sido satisfecho por el mismo.

c) Es condición indispensable para tener derecho a la indemnización y devolución señalada en las letras a) y b) anterior que el proyecto para el que se solicitó licencia se ajuste a la ordenación en vigor en el momento de la solicitud. En otro caso sólo habrá derecho a la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

devolución del canon y del impuesto de construcciones, instalaciones y obras.

2. El derecho a exigir las indemnizaciones, en el plazo máximo de un año, o las devoluciones que procedan, se podrá ejercer desde el día siguiente a la notificación de la denegación de la licencia solicitada o, en su caso, desde que la misma sea firme y definitiva.

3. La obligada a indemnizar por los conceptos señalados en la letra a) del apartado 1 anterior será la Administración Pública que adoptó el acuerdo o resolución de suspensión de licencias."

Dispone el **Artículo 20** de dicho **Decreto 55/2006**:

"1. Desde la adopción del acuerdo o resolución a que se refiere el artículo 12.1 de este Reglamento, o en la aprobación inicial, la Administración Pública competente para esta última, podrá acordar la suspensión de los procesos de tramitación del planeamiento de desarrollo, o de aquellos que, siendo de ámbito igual o inferior, resulten jerárquicamente dependientes del que se pretende formular, revisar o modificar, y, consecuentemente, de sus instrumentos de ejecución material y jurídica. La suspensión, que será susceptible de recurso

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

administrativo, requerirá pronunciamiento expreso con identificación del tipo de plan, usos y suelos o áreas suspendidas.

2. La suspensión, que siempre será expresa, deberá publicarse en el modo previsto en el artículo 10 de este Reglamento y comunicarse a las Administraciones públicas afectadas, y, en su caso, a los promotores particulares afectados. Cuando la Administración que adopta el acuerdo desconozca los datos de identidad y domicilio de los particulares interesados, lo pondrá en conocimiento de la Administración Pública afectada para que, de tener tales datos, comunique a los interesados el acuerdo de suspensión.

3. La aprobación inicial no podrá conllevar en ningún caso la suspensión tácita de la tramitación y aprobación de instrumentos de planeamiento."

Dispone el Artículo 21 de dicho Decreto 55/2006:

"1. El plazo máximo de suspensión será de dos años.

2. La aprobación definitiva, el acuerdo expreso o, en su caso, la caducidad del procedimiento, supondrá el levantamiento automático

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de tal medida. La suspensión cautelar, entendida como la opcional previa a la aprobación inicial, no podrá ser superior, de adoptarse, a la mitad del plazo admitido como máximo.

3. La suspensión no podrá ser acordada de nuevo, por el mismo motivo y para el mismo instrumento de ordenación, hasta transcurridos tres años, contados desde el alzamiento de la última suspensión acordada. No se entenderá que concurre el mismo motivo cuando la nueva suspensión se derive de la preceptiva adaptación del instrumento de ordenación a nuevas determinaciones legales o al planeamiento de rango superior."

*Dispone el **Artículo 22** de dicho **Decreto 55/2006**:*

"1. En el plazo máximo de un mes a partir del levantamiento de la suspensión, la Administración competente para la aprobación inicial o definitiva, según la fase en que se encuentren los instrumentos de iniciativa privada cuya tramitación haya sido suspendida, deberá resolver acerca de su compatibilidad con el régimen vigente, continuando el procedimiento, o, en su caso, denegando su continuación, con archivo del expediente, o, si se encontrase en fase final del procedimiento, denegando su aprobación definitiva, previa

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

audiencia en todo caso del interesado, que tendrá la posibilidad de instar la continuidad de la tramitación adaptando el instrumento a las nuevas determinaciones.

2. En caso de denegación de la aprobación definitiva o de la continuación del procedimiento, los promotores tendrán derecho a ser indemnizados, en su caso, por los gastos devengados en la elaboración del instrumento cuya aprobación haya sido denegada, o de la parte de los mismos que hubiere de ser rectificada, y a la devolución, en su caso, de los tributos municipales que hubieren sido satisfechos. No habrá derecho a dicha devolución si el instrumento propuesto contraviniera la legislación y planeamiento vigentes en el momento de su presentación.

3. El derecho a exigir las indemnizaciones, en el plazo máximo de un año, o las devoluciones que procedan, se podrá ejercer desde el día siguiente a la notificación de la denegación de la aprobación o tramitación solicitada, o en su caso desde que la misma sea firme y definitiva.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

4. La obligada a indemnizar por los conceptos señalados en el apartado 2 anterior, será la Administración Pública que adoptó el acuerdo o resolución de suspensión”.

Dispone el Artículo 23 de dicho Decreto 55/2006:

"1. El Gobierno de Canarias podrá suspender la vigencia de cualquier instrumento de ordenación con objeto de proceder a la alteración de su contenido mediante revisión o modificación. La suspensión podrá afectar, de forma parcial o integral, tanto al contenido normativo del instrumento de ordenación como a un área territorial concreta.

2. El acuerdo referido en el número anterior, debidamente motivado, se adoptará a propuesta del Consejero del Gobierno de Canarias competente en materia de ordenación territorial, y a iniciativa, en su caso, de los Cabildos Insulares o de las Consejerías de la Administración Pública de la Comunidad Autónoma de Canarias competentes en razón de la materia, previo informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, y previa audiencia del municipio o municipios afectados y, en su caso, del Cabildo Insular.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3. El plazo para el informe de la Comisión de Ordenación del Territorio y Medio Ambiente de Canarias, y el trámite de audiencia de los Ayuntamientos y Cabildos afectados, tendrán una duración de veinte días, salvo que se declare la urgencia al incoarse el expediente de suspensión, en cuyo caso se reducirán los plazos a la mitad.

4. El acuerdo de suspensión establecerá, en coherencia con las razones de interés público que motiven la adopción de esta medida excepcional, la normativa aplicable transitoriamente en sustitución de la suspendida que, en todo caso, debe garantizar los objetivos inmediatos contemplados en el acuerdo o resolución de suspensión, y su plazo de vigencia, debiendo publicarse conforme se establece en el artículo 10 de este Reglamento (...)"

2.2.6.- Cantabria

Cantabria tiene unificada la regulación sobre urbanismo y ordenación del territorio en la *Ley 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Régimen Urbanístico del Suelo (en adelante LOTRUS).

Dispone el *Artículo 65 de la LOTRUS*:

"1. Con el fin de estudiar la formación, modificación o revisión de los Planes urbanísticos y demás instrumentos de planeamiento e impedir que la nueva regulación quede anticipadamente condicionada, el órgano municipal competente para aprobar inicialmente el Plan de que se trate podrá acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación, edificación o demolición y de las demás que estime procedente en zonas o áreas determinadas, gráficamente identificadas. En cualquier momento se podrá modificar el ámbito territorial o material de la suspensión sin que ello cambie el plazo máximo de ésta.

El acuerdo de suspensión y sus eventuales modificaciones se publicarán en el Boletín Oficial de Cantabria y en un periódico de difusión regional. Se notificará también personalmente a los peticionarios de licencias pendientes que pudieran resultar afectados, con la advertencia del derecho que eventualmente les asiste de ser indemnizados en los términos del apartado 7 de este artículo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

2. La suspensión a que se refiere el apartado anterior tendrá una duración máxima de un año. Ello no obstante si durante ese tiempo se produjera la aprobación inicial del Plan la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística anterior y sus efectos se extinguirán con la aprobación definitiva del citado planeamiento o, en todo caso, transcurridos dos años desde el primitivo acuerdo de suspensión. Si la aprobación inicial se produjera una vez transcurrido el plazo del año, la suspensión derivada de esta aprobación a que refiere el apartado 3 de este artículo tendrá también la duración máxima de un año.

3. Se haya o no hecho uso de la facultad cautelar que autoriza el apartado 1 de este artículo el acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación determinará, por sí solo, la suspensión automática del otorgamiento de licencias en aquellas áreas concretas y expresamente identificadas donde el nuevo planeamiento proponga la modificación del régimen urbanístico hasta entonces vigente, siendo de aplicación las demás previsiones de publicidad del apartado 1.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

4. Si el órgano municipal competente no hubiera hecho uso de la facultad que autoriza el apartado 1, la suspensión de licencias derivada de la aprobación inicial del Plan tendrá una duración máxima de dos años. En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento.

5. La suspensión de licencias no afectará a las solicitudes que se adecuen al planeamiento en vigor y no resulten afectados por la modificación que se pretende.

6. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, en el plazo de cuatro años a contar de esa fecha no podrán acordarse nuevas suspensiones para idéntica finalidad y similar contenido.

7. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión y que se adecuen al planeamiento hasta ese momento vigente tendrán derecho a ser indemnizados por el coste justificado de los proyectos y a la devolución, en su caso, de los tributos municipales. La indemnización por esta exclusiva causa no se producirá hasta la aprobación definitiva del planeamiento en

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

que se constate la incompatibilidad con la nueva regulación de la actividad que se pretende".

Ante la ausencia de desarrollo reglamentario la **LOTRUS**, en su disposición final segunda, apartado primero, deja claro la aplicación supletoria de la normativa reglamentaria estatal. Textualmente dicha *Disposición Final segunda* declara:

"1. Sin perjuicio de la aplicabilidad directa o supletoria de los Reglamentos del Estado hasta ahora en vigor según resulte del sistema de distribución competencial, se entiende que dichos Reglamentos conservan su vigencia y son de aplicación en todo lo que no se opongan a la presente Ley y en tanto no se aprueben por el Gobierno Autónomo el o los Reglamentos de desarrollo de ella.

2. En particular, y en los mismos términos del apartado anterior, serán de aplicación en el ámbito territorial de Cantabria, de forma directa o supletoria, según los casos, los siguientes reglamentos estatales:

a) Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado por Decreto 635/1964, de 5 de marzo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

b) Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado por Decreto 1006/1966, de 7 de abril.

c) Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

d) Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

e) Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1979, de 25 de agosto”.

2.2.7.- Castilla-La Mancha

Castilla-La Mancha también ha unificado la regulación sobre urbanismo y ordenación territorial por medio del *Decreto Legislativo 1/2010, de 18 mayo, que aprueba el Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística* (en adelante TRLOTAU), si bien esta ley regula de forma genérica y telegráfica, quedando su regulación pormenorizada en manos de las normas reglamentarias de desarrollo siguientes:

- El *Decreto 248/2004, de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística, en vigor a tenor de lo dispuesto en el número 2 de la disposición derogatoria del *Decreto Legislativo 1/2010, de 18 mayo* que declara que la presente disposición mantiene su vigencia en cuanto no se oponga a la norma citada o a sus normas de desarrollo.

-Y por el *Decreto 29/2011, de 19/04/2011, por el que se aprueba el Reglamento de la Actividad de Ejecución del Texto Refundido de la Ley de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*.

Dispone el *Artículo 122 del Decreto 248/2004*:

"1. El Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística, previo informe de la Comisión Regional de Urbanismo, y audiencia por el plazo de un mes del municipio o municipios afectados, podrá suspender como máximo por el plazo de dos años para su revisión o modificación, en todo o parte tanto de su contenido como de su ámbito territorial, cualquier Plan de ordenación urbanística (OU) aprobado por la Comunidad Autónoma, cuando éstos, estando afectados por determinaciones de los instrumentos de la ordenación del territorio (OT), no hayan sido adaptados a ellos en los plazos fijados al efecto.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La suspensión a que se refiere el párrafo anterior es independiente de la que puede acordarse, conforme al artículo 130 de este Reglamento, para estudiar y tramitar la innovación de los Planes de ordenación urbanística (OU).

2. El acuerdo de suspensión determinará el ámbito territorial y el alcance de la medida podrá conllevar la suspensión de la programación de actuaciones urbanizadoras y del otorgamiento de licencias urbanísticas de parcelación, edificación y demolición, así como de implantación, desarrollo y cambio objetivo de usos en el referido ámbito territorial, debiendo ser publicado en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha.

3. Hasta tanto no se apruebe la adaptación del Plan de ordenación urbanística (OU) de que se trate, se dictarán normas supletorias, que regirán en el ámbito afectado hasta la aprobación definitiva de dicha adaptación.

A los efectos de la aprobación de las normas supletorias se estará a lo establecido en el artículo 123.2 y 3 de este Reglamento."

Dispone el **Artículo 130 del Decreto 248/2004** que:

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

“1. Los órganos administrativos competentes para la aprobación inicial de los planes de ordenación urbanística podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, de edificación y demolición para áreas o usos determinados, con el fin de facilitar el estudio o reforma de la ordenación urbanística (OU) vigente.

El acuerdo de suspensión se anunciará en el Diario Oficial de Castilla-La Mancha y en uno de los periódicos de mayor difusión en ésta.

2. El acuerdo de la Administración por el que se somete a información pública un plan o programa determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del proyecto de planeamiento expuesto al público, cuyas nuevas determinaciones supongan innovación de la ordenación urbanística (OU) vigente, sin que sea preciso ni exigible que dicha resolución señale expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

3. La suspensión a que se refiere el número 1 de este artículo, se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo la convocatoria de la información

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

pública, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan innovación de la ordenación urbanística (OU) y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos como máximo dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para facilitar el estudio del planeamiento o su reforma. Si la publicación de información pública se produce una vez transcurrido el plazo del año, la nueva suspensión tendrá también la duración máxima de un año.

4. Si con anterioridad al acuerdo de sometimiento a información pública no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencias conforme a lo dispuesto en el número 1 de este artículo, la suspensión tendrá una duración máxima de dos años.

5. En cualquier caso, la suspensión se extingue con la entrada en vigor del planeamiento.

6. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución de los tributos y cargas satisfechas a causa de la solicitud, siempre que ésta fuera conforme con la ordenación urbanística (OU) vigente en el momento en que fue efectuada y resultara denegada por incompatibilidad con el nuevo

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

planeamiento. Sólo en los casos previstos en las Leyes procederá, además, la indemnización por los perjuicios irrogados por la alteración de planeamiento.

7. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años, por idéntica finalidad.

No se entenderá «por idéntica finalidad» la redacción de un instrumento de ordenación urbanística (OU), o su innovación, con distinta naturaleza que el que motivó la primera suspensión.

8. La suspensión de licencias implicará, también, la de los acuerdos aprobatorios de nuevos Programas de Actuación Urbanizadora (PAU) en la zona afectada. Los programas ya aprobados y aun vigentes, antes de la suspensión de las licencias, no se verán afectados por ésta, salvo que, al acordarla, así se haga constar expresamente, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan."

Dispone el **Artículo 49 del Decreto 29/2011** que:

"1. La delimitación de la unidad de actuación, en su caso tras la aprobación del correspondiente Programa de Actuación Urbanizadora, Edificadora o Rehabilitadora, coloca los terrenos en

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

situación de reparcelación, con prohibición del otorgamiento de licencias de parcelación y edificación hasta la firmeza en vía administrativa de la operación reparcelatoria.

2. Se entenderán comprendidas en la suspensión todas las licencias de obras de nueva planta o reforma de las edificaciones existentes, movimientos de tierras y cualesquiera otras que afecten a la configuración física de las fincas afectadas por el Programa de Actuación o puedan perturbar el resultado de la reparcelación.

3. Los petitionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la colocación de los terrenos en situación de reparcelación tendrán derecho a ser resarcidos en los términos y por los conceptos previstos en la legislación general aplicable."

2.2.8.-. Castilla y León:

La suspensión de licencias en **Castilla y León** está regulada en la **Ley 5/1999, 8 abril, de Urbanismo de Castilla y León**, en adelante LUCyL, **que fue modificada por Ley 4/2008, 15 septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo tiene presencia en la LUCyL**, modificada por la Ley 4/2008, 15 septiembre, de medidas sobre urbanismo y suelo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el *Artículo 53 de la LUCyL* que:

"1. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento determinará la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas que se señalen reglamentariamente según el tipo de instrumento, y de las demás que el Ayuntamiento estime procedente, en las áreas donde se prevea alterar el régimen urbanístico vigente. El acuerdo se notificará a los solicitantes de licencias pendientes de resolución, indicando su derecho a indemnización por los gastos realizados en concepto de proyectos y tasas. En los mismos términos se suspenderá la tramitación de otros instrumentos de planeamiento y gestión urbanística.

2. La suspensión de licencias se mantendrá hasta la aprobación definitiva del instrumento, o como máximo durante uno o dos años, según se trate de planeamiento de desarrollo o general, y una vez finalizada no se repetirá por el mismo motivo hasta pasados cuatro años."

El desarrollo reglamentario de la figura se lleva a cabo por el *Decreto 22/2004, de 29 de enero, por el que se aprueba el Reglamento de*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Urbanismo de Castilla y León. Dispone el **Artículo 156** de dicho Reglamento que:

"1. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico produce la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas citadas en los párrafos 1.º, 2.º, 3.º y 4.º de la letra a) y 1.º y 2.º de la letra b) del artículo 288, en las áreas donde se altere la calificación urbanística o cualquiera de las determinaciones de ordenación general, y en general donde se modifique el régimen urbanístico vigente.

2.- Asimismo el acuerdo de aprobación inicial puede ordenar también, justificadamente, la suspensión del otorgamiento de otras licencias urbanísticas, así como de la tramitación de otros instrumentos de planeamiento o gestión urbanística.

3.- En el acuerdo de aprobación inicial deben señalarse las áreas afectadas por la suspensión, entendiéndose en defecto de indicación expresa que la suspensión afecta a todo el ámbito de planeamiento. La suspensión del otorgamiento de licencias no afecta a las solicitudes:

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

a) Que hayan sido presentadas, con toda la documentación necesaria completa, más de tres meses antes de la fecha de publicación del acuerdo que produzca la suspensión.

b) Que tengan por objeto actos de uso del suelo que sean conformes tanto al régimen urbanístico vigente como a las determinaciones del instrumento que motiva la suspensión.

4.- El acuerdo de aprobación inicial debe ser notificado a los solicitantes de licencias urbanísticas pendientes de resolución, indicando su derecho, cuando no se les pueda aplicar ninguno de los supuestos citados en el apartado anterior, a ser indemnizados por los gastos realizados en concepto de proyectos técnicos, sea íntegramente o en la parte de los mismos que deba ser rectificada para adecuarse al nuevo planeamiento, conforme a los baremos orientativos del colegio profesional correspondiente, así como a la devolución de las tasas municipales y demás tributos que hubieran satisfecho, todo ello siempre que la solicitud fuera compatible con las determinaciones del planeamiento urbanístico vigente en el momento en que fue presentada la solicitud. Dicha indemnización debe hacerse efectiva una vez haya entrado en vigor el instrumento de planeamiento que motiva la suspensión, tras comprobar que la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

solicitud de licencia resulta total o parcialmente incompatible con el nuevo planeamiento.

5.- La suspensión comienza al día siguiente de la publicación oficial del acuerdo que la produce, y se mantiene hasta la entrada en vigor del instrumento de planeamiento que la motiva, o como máximo:

a) Durante dos años, cuando la suspensión se haya producido por la aprobación inicial de un instrumento de planeamiento general.

b) Durante un año, cuando la suspensión se haya producido por la aprobación inicial de un instrumento de planeamiento de desarrollo.

6.- Una vez levantada la suspensión, no puede acordarse una nueva por el mismo motivo hasta pasados cuatro años desde la fecha de levantamiento”.

2.2.9.- Cataluña

La vigente normativa de **Cataluña** que acoge a la suspensión de licencias en Cataluña es el *Decreto Legislativo 1/2010, de 3 de agosto, por el que se aprueba el Texto Refundido de la Ley de Urbanismo*, en adelante **TRLUC**

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el *Artículo 73 de la TRLUC*.

"1. Los órganos competentes para la aprobación inicial de las figuras del planeamiento urbanístico pueden acordar, con la finalidad de estudiar su formación o la reforma, suspender la tramitación de planes urbanísticos derivados concretos y de proyectos de gestión urbanística y de urbanización, así como suspender el otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, de edificación, reforma, rehabilitación o derribo de construcciones, de instalación o ampliación de actividades o usos concretos y de otras autorizaciones municipales conexas establecidas por la legislación sectorial.

2. La aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico obliga a la administración competente a acordar las medidas enunciadas por el apartado 1, en los ámbitos en que las nuevas determinaciones comporten una modificación del régimen urbanístico. La administración competente también puede acordar dichas medidas en el caso de que se pretenda alcanzar otros objetivos urbanísticos concretos, los cuales deben ser explicitados y justificados.

3. Los acuerdos de suspensión de tramitaciones y de licencias a qué hacen referencia los apartados 1 y 2 debe publicarse en el boletín oficial correspondiente, y se tienen que referir, en cualquier

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

caso, a ámbitos identificados gráficamente. En la información pública del instrumento de planeamiento urbanístico a que se refieren las suspensiones acordadas, se debe dar cumplimiento a lo que establece el artículo 8.5.a."

El desarrollo reglamentario viene de la mano del ***Decreto 305/2006, de 18 de julio***, por el que se aprueba el Reglamento de la Ley de urbanismo

Dispone el ***artículo 102*** dispone de Dicho Reglamento:

"1.- Los acuerdos de suspensión previstos en el artículo 71 de la Ley de urbanismo tienen que concretar los ámbitos afectados y tienen que incorporar un plano de delimitación de los ámbitos sujetos a suspensión de licencias y de tramitación de procedimientos, en el cual éstos se graficarán a la escala adecuada y con detalle y claridad suficientes.

2.- Los acuerdos de suspensión tienen que precisar también el alcance de las licencias y tramitaciones que suspenden.

3.- El plano tiene que estar a disposición del público en las oficinas de la administración actuante a lo largo del plazo de suspensión. En

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

el caso de que la administración actuante no sea el ayuntamiento, el plano también se debe poder consultar en las oficinas municipales.

4.- Mientras esté suspendida la tramitación de procedimientos y el otorgamiento de licencias en aplicación de lo que establece el artículo 71.2 de la Ley de urbanismo, se pueden tramitar los instrumentos u otorgar las licencias fundamentados en el régimen vigente que sean compatibles con las determinaciones del nuevo planeamiento inicialmente aprobado, en el caso de que, por la naturaleza de los cambios propuestos, no se ponga en riesgo la aplicación del nuevo planeamiento, una vez definitivamente aprobado."

2.2.10.- Comunidad Valenciana

La vigente normativa de **la Comunidad Valenciana** que acoge a la suspensión de licencias en Valencia es la ***Ley 5/2014 25 julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje***, en adelante **LOTUV**

Dispone el ***Artículo 64 de la LOTUV*** que:

"1. Los ayuntamientos podrán acordar la suspensión de la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

tramitación y del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición, para ámbitos determinados, con el fin de facilitar el estudio o reforma de la ordenación urbanística.

2. La suspensión tendrá una duración máxima de dos años. Este plazo se interrumpirá, con levantamiento de la suspensión, si, transcurrido un año, no se somete a exposición pública la propuesta de plan.

3. Tras la exposición al público de un plan en tramitación, se reanudará la suspensión, o se iniciará si no se hubiere adoptado con anterioridad, hasta que se complete el plazo de dos años máximo. En los ámbitos delimitados de suspensión de licencias, solo podrán concederse licencias para obras o actuaciones compatibles con la antigua y la nueva ordenación. Para facilitar la compatibilidad, el acuerdo de suspensión de licencias podrá excusar el cumplimiento de aspectos accesorios de la nueva ordenanza, regulándolo debidamente.

4. La eficacia del acuerdo de suspensión, o la reanudación de esta, requiere su publicación en el Diari Oficial de la Comunitat Valenciana, indicando los ámbitos y tipo de licencias afectadas por

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

la suspensión o anunciando su alcance por remisión al documento expuesto al público.

5. La suspensión de licencias implicará, también, la de los acuerdos aprobatorios de nuevos programas de actuación en la zona afectada. Los programas de actuación ya aprobados y aún vigentes antes de la suspensión de licencias no se verán afectados, salvo que al acordarla se haga constar expresamente, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan."

Dispone el **Artículo 65 de la LOTUV** que:

"1. La suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento o por el transcurso del plazo máximo de suspensión sin que se haya aprobado definitivamente el plan. La denegación de las solicitudes de licencia presentadas antes de la suspensión, que hubieren debido otorgarse de no mediar cambio de ordenación, serán indemnizables por el coste del proyecto, devolviéndose asimismo los tributos y cargas que se hubieren devengado.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

2. La indemnización de otros perjuicios irrogados por cambios de planeamiento procede en los casos previstos por la legislación de suelo.

3. Finalizado el segundo año de suspensión de licencias, esta no podrá reiterarse sobre la misma zona con igual finalidad en un plazo de cinco años. Cuando fuera estrictamente necesario para preservar la viabilidad de la ordenación del plan en preparación, procederá la suspensión del planeamiento y dictar normas transitorias de urgencia previstas en el artículo 44.6 de esta ley"

Dispone el **Artículo 66 de de la LOTUV** :

"1. Cuando un municipio carezca de planeamiento general o este haya sido suspendido o anulado en su eficacia, y si su situación urbanística lo requiere, la consellería competente en materia de urbanismo podrá, previo acuerdo habilitante del Consell, elaborar directamente su plan general estructural y tramitarlo con carácter urgente en el plazo máximo de dos años.

2. Esos planes limitarán su contenido a los sectores y determinaciones indispensables para posibilitar un ordenado desarrollo urbanístico a corto plazo, y deberán ser sustituidos, a la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

mayor brevedad posible, por un nuevo plan de elaboración municipal.

3. Para el periodo que se extienda hasta la aprobación del plan, se podrán dictar normas transitorias de urgencia, por plazo determinado, conforme al artículo 44.6 de esta ley.

4. En ausencia de planeamiento, las nuevas construcciones deberán armonizar en lo básico con el ambiente en que se ubiquen. A tal efecto, las licencias deberán ir acompañadas en todo caso de un estudio de integración paisajística."

A menos de un año de la publicación de esta ley, está pendiente la redacción de normas reglamentarias de desarrollo, por lo que en sede de suspensión de licencias por formación de instrumentos de planeamiento viene a regir el RPU 1978 estatal.

2.2.11.- Extremadura

Extremadura opta por unificar las materias en una sola ley, en la *Ley 15/2001 de 14 de diciembre, del Suelo y Ordenación Territorial de Extremadura*, en adelante LSOE.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el **Artículo 83 de la LSOE**:

"1. El Consejero competente en materia de ordenación territorial y urbanística, a la vista de informe de la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio y del resultado de la audiencia al Municipio o Municipios afectados por plazo mínimo de quince días, podrá suspender para su revisión o modificación cualquier Plan, en todo o parte de su contenido y en todo o parte de su ámbito territorial, en la forma y con los efectos que se determinen, con dictado, en todo caso, de las normas sustantivas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas.

2. A los efectos de la elaboración, formulación, tramitación y aprobación de todo tipo de planes de ordenación urbanística y de sus innovaciones podrá suspenderse el otorgamiento de toda clase de licencias urbanísticas y la adopción de acuerdos de programación en la forma, término y condiciones que se determinen reglamentariamente"

El desarrollo reglamentario viene de la mano del **Decreto 7/2007 de 23 de enero**, por el que se aprueba el **Reglamento de Planeamiento de Extremadura**

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dispone el artículo 116 dispone de dicho *Reglamento*:

"1. Los órganos administrativos competentes para la aprobación inicial de los planes de ordenación urbanística podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, con el fin de facilitar el estudio o reforma de la ordenación urbanística vigente.

2. El acuerdo de la Administración por el que se somete a información pública un Plan o Programa determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del proyecto de planeamiento expuesto al público, cuyas nuevas determinaciones supongan innovación del régimen urbanístico vigente, sin que sea preciso ni exigible que dicha resolución señale expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

3. La suspensión a que se refiere el número 1 del presente artículo se extinguirá, en todo caso, por el transcurso del plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo la publicación del acuerdo de sometimiento a información pública, la suspensión se

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan innovación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos como máximo dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para facilitar el estudio del planeamiento o su reforma. Si la publicación del acuerdo de sometimiento a información pública se produce una vez transcurrido el plazo del año, la nueva suspensión tendrá también la duración máxima de un año.

4. Si con anterioridad a la publicación del acuerdo de sometimiento a información pública no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencias conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, la suspensión tendrá una duración máxima de dos años.

5. En cualquier caso, la suspensión se extingue con la entrada en vigor del planeamiento.

6. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución de los tributos y cargas satisfechas a causa de la solicitud, siempre que ésta fuera conforme con la ordenación urbanística vigente en el momento en que fue

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

efectuada y resultara denegada por incompatibilidad con el nuevo planeamiento. Sólo en los casos previstos en las Leyes procederá, además, la indemnización por los perjuicios irrogados por la alteración de planeamiento.

7. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cinco años por idéntica finalidad y sin perjuicio de lo previsto en el artículo siguiente.

No se entenderá con idéntica finalidad la redacción de un instrumento de ordenación urbanística o su innovación, con distinta naturaleza que el que motivó la primera suspensión.

8. La suspensión de licencias implicará, también, la de la aprobación de nuevos Programas de Ejecución en la zona afectada. Los Programas ya aprobados y aún vigentes, antes de la suspensión de las licencias, no se verán afectados por ésta, salvo que, al acordarla, así se haga constar expresamente, sin perjuicio de las indemnizaciones que procedan”.

12.- Galicia

En **Galicia** la ordenación del territorio es objeto de una ley, *la Ley 10/1995 de 23 de noviembre, de Ordenación del Territorio de Galicia*, y la actividad urbanística se regula en la *Ley 9/2002 de 30 de diciembre, de Ordenación Urbanística y Protección del Medio Rural*, en adelante LOUG

Dispone el *Artículo 77 de la LOUG* que:

"1. Los órganos competentes para la aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico podrán acordar la suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, a fin de estudiar su formación o reforma.

Dicho acuerdo habrá de publicarse en el Diario Oficial de Galicia y en uno de los periódicos de mayor difusión de la provincia.

2. El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación determinará, por sí solo, la suspensión del procedimiento de otorgamiento de licencias en aquellos ámbitos del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

supongan la modificación de la ordenación urbanística vigente; a estos efectos, determinará expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

3. La suspensión a que se refiere el número 1 anterior se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si dentro de este plazo se hubiera producido acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística.

La suspensión determinada por la aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años a contar de dicha aprobación y en cualquier caso se extinguirá con la aprobación definitiva del planeamiento.

4. Extinguidos los efectos de la suspensión, en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cuatro años por idéntica finalidad.

5. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

los tributos municipales, siempre que su otorgamiento no sea posible, por resultar incompatible con la nueva ordenación establecida."

Pese a disponer la *Disposición Final segunda de la LOUG* que "Se autoriza al Consello de la Xunta para dictar las disposiciones para el desarrollo reglamentario de la presente ley, dicha Ley no ha tenido desarrollo reglamentario por lo que le es de aplicación que en sede de suspensión de licencias por formación de instrumentos de planeamiento viene a regir el *RPU 1978* estatal.

2.2.13.- Comunidad de Madrid

La ordenación urbanística de la Comunidad de Madrid es objeto de regulación por *Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid*, en adelante LSM, mientras que la ordenación del territorio está regulada en la *Ley 9/1995 28 marzo, de Medidas de Política Territorial, Suelo y Urbanismo*. Sin embargo, la suspensión de licencias no pertenece al ámbito de la ordenación del territorio, se limita a la protección cautelar de los planes urbanísticos.

Dispone el *Artículo 70 de la LSM*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

"1. El Gobierno de la Comunidad de Madrid en el caso de Planes Generales de municipios de más de 50.000 habitantes y el Consejero competente en materia de ordenación urbanística en los restantes supuestos podrán suspender cualquier Plan de Ordenación Urbanística en todo o parte de su contenido y ámbito territorial, previa audiencia del Municipio o municipios afectados, a fin de proceder a su revisión o modificación cuando la ejecución del mismo afecte negativamente al interés regional.

2. El acuerdo de suspensión se adoptará por el plazo y con los efectos señalados en el número 4 de este artículo y deberá ser publicado en el BOLETÍN OFICIAL DE LA COMUNIDAD DE MADRID y en uno de los diarios de mayor circulación de la región.

En el mismo acuerdo de suspensión el Gobierno de la Comunidad de Madrid deberá establecer un plazo para que se lleve a cabo la revisión o modificación del planeamiento afectado por la suspensión.

3. En todo caso, en el plazo máximo de seis meses desde el acuerdo de suspensión, el órgano que dispuso la suspensión dictará las normas de ordenación aplicables transitoriamente en sustitución de las suspendidas. La aprobación de estas normas transitorias exigirá la previa audiencia del Municipio o municipios afectados y el

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

sometimiento a información pública. Reglamentariamente se determinará el contenido de las normas de ordenación.

4. A los efectos de la elaboración, formación, tramitación y aprobación de todo tipo de instrumentos de planeamiento urbanístico y de sus modificaciones o revisiones e incluso en la fase de avance de planeamiento, podrá suspenderse la realización de actos de uso del suelo, de construcción y edificación y de ejecución de actividades. La aprobación inicial de un proyecto de Plan de Ordenación Urbanística o de su modificación o revisión comportará dicha suspensión. El período de vigencia total, continúa o discontinua, de la medida cautelar de suspensión con motivo de un mismo procedimiento de aprobación de un Plan de Ordenación Urbanística o de su modificación o revisión no podrá exceder de un año. El expresado plazo será ampliable otro año cuando dentro de aquél se hubiere completado el período de información pública.

No será posible acordar nuevas suspensiones en la misma zona por idéntica finalidad hasta que transcurrieren cinco años, contados a partir del término de la suspensión.

Dispone el **Artículo 159 de la LSM** que:

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

"Cuando las licencias urbanísticas resulten sobrevenidamente disconformes con el planeamiento urbanístico, en virtud de la aprobación de un nuevo Plan de Ordenación Urbanística o de la revisión o modificación del vigente al tiempo del otorgamiento de aquéllas, y las obras no hubieran aún concluido, el Ayuntamiento, de oficio o a petición de la Consejería competente en materia de ordenación urbanística:

a) Declarará, motivadamente, la disconformidad; declaración, que conllevará la inmediata suspensión de las obras o de los usos por plazo máximo de dos meses.

b) Dentro del período de vigencia de la suspensión legal y previa audiencia del interesado o interesados, revocará la licencia en todo o en parte, determinando, en su caso, los términos y condiciones en que las obras ya iniciadas o los usos que venían desarrollándose puedan ser terminadas o continuar desarrollándose, respectivamente, con fijación, en su caso, de la indemnización a que por los daños y perjuicios causados hubiera lugar."

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dicha Ley no ha tenido desarrollo reglamentario por lo que le es de aplicación que en sede de suspensión de licencias por formación de instrumentos de planeamiento viene a regir el RPU 1978 estatal.

2.2.14.- Murcia

La ordenación urbanística de la Comunidad de Murcia es objeto de regulación por *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de ordenación territorial y urbanística de la Región de Murcia*, en adelante LOTUM

Dispone el *Artículo 153* de la LOTUM *que:*

"1. El órgano competente para iniciar la tramitación de los planes podrá acordar la suspensión voluntaria de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para áreas o usos determinados, con la finalidad de estudiar su formación o reforma.

Dicho acuerdo, que habrá de recoger expresamente las áreas o usos a los que afecta, deberá publicarse en el Boletín Oficial de la Región de Murcia y en la sede electrónica del órgano que haya acordado la suspensión.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

2. El acuerdo de aprobación inicial de los planes o el acuerdo de suspensión de aprobación definitiva que lleve consigo la sumisión a un trámite de información pública determinará la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiendo señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

3. La suspensión a que se refiere el apartado 1 de este artículo se extinguirá en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma. Si la aprobación inicial se produce una vez transcurrido el plazo del año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá también la duración máxima de un año.

Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese suspendido voluntariamente el otorgamiento de licencias conforme a lo dispuesto en el apartado 1 de este artículo, la suspensión

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

determinada por dicha aprobación tendrá una duración máxima de dos años.

4. La suspensión se extinguirá, en todo caso, con la aprobación definitiva del planeamiento.

Extinguidos los efectos de la suspensión de licencias en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de cuatro años, por idéntica finalidad.

5. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión habrán de ser notificados de la interrupción del procedimiento de otorgamiento de licencias y tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos y a la devolución de los tributos satisfechos si, una vez aprobado definitivamente el plan, se demuestra la incompatibilidad del proyecto con sus determinaciones.

Dispone la **D. Adicional Sexta de la LOTUM** que:

"Hasta tanto se aprueben las normas de desarrollo esta ley se aplicarán el Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Decreto 2159/1978, de 23 de junio; el Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado por Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, y el Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado por Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, en lo que no se opongan a las prescripciones de aquella"

Por ello, y hasta tanto se aprueben las normas de desarrollo de la ley, su Disposición transitoria sexta prevé la aplicación del Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, en lo que no se opongan a las prescripciones de aquella.

2.2.15.- Navarra

La comunidad foral de Navarra unifica la regulación sobre urbanismo y ordenación del territorio en una norma con vocación integral, la **Ley Foral 35/2002, 20 diciembre, de Ordenación del Territorio y Urbanismo**. en adelante LOUN. En ella toma cuerpo la suspensión de licencias.

Dispone el **Artículo 69 de la LOUN** que:

"1. La Administración competente para la aprobación inicial de los planes urbanísticos podrá acordar con anterioridad a ésta la

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición en áreas o para usos determinados, con el fin de estudiar su formación o reforma, y definiendo con claridad suficiente estos ámbitos.

Dicho acuerdo habrá de publicarse en el BOLETÍN OFICIAL de Navarra y, al menos, en los diarios editados en la Comunidad Foral.

2. El acuerdo de aprobación inicial de los planes urbanísticos determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente, debiéndose señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión.

3. La suspensión a que se refiere el apartado 1, se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma. Si la aprobación inicial se produce una

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

vez transcurrido el plazo del año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá también la duración máxima de un año.

Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese suspendido el otorgamiento de licencias conforme a lo dispuesto en el número 1 de este artículo, la suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años.

En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento.

4. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de tres años por idéntica finalidad.

5. Acordada la suspensión de licencias o la aprobación inicial del Plan que lleve consigo este efecto suspensivo, la Administración competente ordenará la interrupción del procedimiento de otorgamiento de licencias y la notificación del acuerdo a quienes tuvieran presentadas solicitudes de licencia con anterioridad a la fecha de su adopción.

A dicho efecto, los Concejos remitirán certificación al Ayuntamiento en la que harán constar las solicitudes de licencia que se les

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

hubiesen presentado con fecha anterior a la de los actos municipales determinantes de los efectos suspensivos.

6. Los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas municipales".

Pese a disponer la *Disposición Final Primera de la LOUN* el desarrollo reglamentario, este no se ha efectuado, siendo por tanto de aplicación el *Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio*, en lo que no se opongan a las prescripciones de aquella.

2.2.16.- País Vasco

El País Vasco ha optado por la regulación separada de ambas materias. Para la ordenación territorial debemos remitirnos a la *Ley 4/1990, de 31 de mayo, de Ordenación del Territorio*, y en sede de actividad urbanística a *la Ley 2/2006, 30 junio, de Suelo y Urbanismo*, en adelante LSUPV

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La suspensión de licencias solo tiene vida en la planificación urbana, por ello, para su estudio solo es relevante la LSUPV, y su normativa de desarrollo, que en este caso es el *Decreto 105/2008, de 3 de junio*, de medidas urgentes en desarrollo de la *Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo*.

Dispone el *Artículo 85 de la LSUPV*:

"1.- Las administraciones competentes para la aprobación inicial de los planes urbanísticos podrán acordar la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para ámbitos o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, la modificación o revisión de dichos planes desde su aprobación inicial, en todo caso, o desde la adopción del acuerdo de formulación del avance.

2.- Para su eficacia, el acuerdo de suspensión a que se refiere el párrafo anterior deberá ser publicado en el boletín oficial del territorio histórico correspondiente y en el diario o diarios de mayor difusión en el mismo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

3.- El acuerdo de aprobación inicial de los planes urbanísticos determinará la suspensión, por el plazo máximo de dos años en el caso de que el acuerdo se refiera a planes generales, y de un año en todos los restantes casos, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias en los ámbitos en las que las nuevas determinaciones previstas supongan modificación del régimen urbanístico vigente. Esta suspensión sustituirá la medida a que se refiere el párrafo primero cuando la misma se hubiera adoptado previamente.

4.- La suspensión se extingue por el mero transcurso del plazo máximo para el que haya sido adoptada y, en todo caso, con la aprobación definitiva del plan en tramitación, si ésta fuera anterior.

5.- Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones, en el mismo ámbito espacial y por idéntica finalidad, en el plazo de cinco años.

6.- Los peticionarios de licencias solicitadas en debida forma con anterioridad a la publicación de la suspensión tendrán derecho a ser indemnizados del coste de los proyectos. No habrá derecho a la devolución del coste del proyecto cuando la petición no se ajuste a

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

derecho por ser contraria a la normativa o a la ordenación territorial y urbanística vigentes a la fecha de la solicitud.

7.- El derecho a exigir la devolución del coste del proyecto quedará en todo caso en suspenso hasta que, aprobado definitivamente el plan de que se trate, se demuestre la incompatibilidad de dicho proyecto con sus determinaciones."

Dispone el **Artículo 34 del Decreto 105/2008**:

"1.- Las administraciones competentes para la aprobación inicial de los planes urbanísticos podrán acordar la suspensión, por el plazo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para ámbitos o usos determinados, a los efectos de la elaboración o, en su caso, la modificación o revisión de dichos planes desde su aprobación inicial, en todo caso, o desde la adopción del acuerdo de formulación del avance o del propio documento en aquellos supuestos en el que el avance no fuese preceptivo.

2.- En el supuesto de que se hubiera acordado por un período inferior al máximo establecido de dos años para el planeamiento

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

general y un año para el resto de planes urbanísticos la suspensión del otorgamiento de licencias para la tramitación de modificaciones o revisiones de los planes de ordenación urbanística, será posible, mediante nuevo acuerdo municipal con sujeción a los requisitos de publicidad establecidos en el artículo 85 de la Ley 2/2006, prorrogar dicha suspensión hasta alcanzar dicho periodo máximo."

2.2.17.- La Rioja

La Rioja reúne ambas materias en la ***Ley 5/2006, 2 mayo, de Ordenación del Territorio y Urbanismo de La Rioja***, en adelante LOTUR, a donde debe dirigirse el estudio de la suspensión de licencias en esta Comunidad Autónoma.

Dispone el ***Artículo 82 de la LOTUR que:***

"1. La Administración competente para la aprobación inicial del Plan General Municipal podrá acordar, con anterioridad a ésta, la suspensión de la tramitación del planeamiento de desarrollo así como del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición en ámbitos determinados, con el fin de estudiar su formulación o reforma.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dicho acuerdo habrá de publicarse en el «Boletín Oficial de La Rioja» y, al menos, en uno de los diarios de mayor difusión en la Comunidad.

2. El acuerdo de aprobación inicial del Plan General Municipal determinará por sí solo la suspensión a que se refiere el párrafo anterior en aquellas áreas del territorio objeto de planeamiento cuando las nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente.

Constituyen modificación del régimen urbanístico las determinaciones que comporten:

- a) Cambio en la clasificación de suelo.*
- b) Afectación de terrenos a sistemas generales.*
- c) Modificación de los usos globales admitidos en un sector.*
- d) Modificación de las condiciones de edificabilidad, volumen y ocupación de una zona.*

3. En los casos previstos en los apartados precedentes será necesario señalar expresamente las áreas afectadas por la suspensión confeccionando un plano de delimitación en el que

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

quedarán grafiadas a escala adecuada y con detalle y claridad suficientes.

4. La suspensión a que se refiere el número 1 se extinguirá, en todo caso, en el plazo de un año. Si se hubiera producido dentro de ese plazo el acuerdo de aprobación inicial, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan la modificación del régimen urbanístico y sus efectos se extinguirán definitivamente transcurridos dos años desde el acuerdo de suspensión adoptado para estudiar el planeamiento o su reforma. Si la aprobación inicial se produce una vez transcurrido el plazo del año, la suspensión derivada de esta aprobación inicial tendrá también la duración máxima de un año.

Si con anterioridad al acuerdo de aprobación inicial no se hubiese adoptado el acuerdo a que se refiere el número 1 de este artículo, la suspensión determinada por dicha aprobación inicial tendrá una duración máxima de dos años.

En cualquier caso, la suspensión se extingue con la aprobación definitiva del planeamiento.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

5. Extinguidos los efectos de la suspensión en cualquiera de los supuestos previstos, no podrán acordarse nuevas suspensiones en el plazo de tres años, por idéntica finalidad.

6. Acordada la suspensión o la aprobación inicial del plan que lleve consigo este efecto, la Administración competente ordenará la interrupción de los procedimientos de tramitación del planeamiento de desarrollo y de otorgamiento de licencias, así como la notificación del acuerdo a quienes hubiesen formulado el planeamiento derivado en tramitación o tuvieran presentadas solicitudes de licencia con anterioridad a la fecha de su adopción.

7. Quienes hubiesen formulado el planeamiento derivado en tramitación o tuvieran presentadas solicitudes de licencia con anterioridad a la publicación de la suspensión, tendrán derecho a ser indemnizados del coste oficial de los proyectos y a la devolución, en su caso, de las tasas e impuestos municipales.

8. La tramitación de planes parciales que incorporen al proceso de desarrollo urbanístico ámbitos de suelo urbanizable no delimitado se someterá al régimen de suspensión de licencias previsto en este artículo."

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Ante la ausencia de normas reglamentarias de desarrollo, la *Disposición final tercera de la LOTUR* establece que:

“Hasta la aprobación del Reglamento de desarrollo de la presente Ley, resultarán de aplicación con carácter supletorio, en la medida en que no se opongan a sus determinaciones, las siguientes normas:

a) El Reglamento de Edificación Forzosa y Registro Municipal de Solares, aprobado mediante Decreto 635/1964, de 5 de marzo.

b) El Reglamento de Reparcelaciones de suelo afectado por Planes de Ordenación Urbana, aprobado mediante Decreto 1006/1966, de 7 de abril.

c) El Reglamento de Planeamiento, aprobado por Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio.

d) El Reglamento de Disciplina Urbanística, aprobado mediante Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio.

e) El Reglamento de Gestión Urbanística, aprobado mediante Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto”.

3. Elementos comunes de las modalidades de la suspensión de licencias en las Comunidades Autónomas.

3.1. Evolución expansiva de la suspensión de licencias.

a) Tipos de licencias

Como ya hemos mantenido en el capítulo anterior, en su formulación tradicional estatal, la suspensión del otorgamiento de licencias no actuaba sobre todas las licencias urbanísticas, sino solo sobre las autorizaciones de parcelación de terrenos, edificación y demolición (*artículo 27 LS 1976* que fue ampliado por el *artículo 8.1 del RDL 16/1981*); fórmula que han hecho suyas las leyes urbanísticas de las Comunidades Autónomas de Aragón, Asturias, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia. Así se prevé en los diferentes instrumentos normativos urbanísticos de estas comunidades autónomas, a saber; en **Aragón** el **TRLUA**, lo prevé en *su artículo 77*, en **Asturias** el **TROTUA**, lo prevé en *el artículo 77*, en **Galicia**, la **LOUG**, lo regula en el *artículo 77*, en **Murcia**, la **LOTUM** la regula en estos términos en el *artículo 153*, en **Navarra**, la **LOUN**, lo regula en el *artículo 69* y en **Valencia** la **LOTUV**, lo regula en el *artículo 64*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En este sentido expuesto existe numerosa Jurisprudencia de los Tribunales Superiores de Justicia que confirma este numerus clausus en cuanto al tipo de licencias que se pueden suspender en determinadas comunidades autónomas. Entre otras reseñar la *Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Asturias, núm. 30/2001 de 18 de enero (JUR 2001/99398)* que dice en su Fundamento Jurídico 4º “...en torno al cual el Ayuntamiento de Oviedo ha aportado al contestar a la demanda y como documento nº 1, *un acuerdo del Pleno del mismo de dicha fecha en el que efectivamente consta que se ha aprobado inicialmente la modificación del Plan General de Ordenación Urbana en Olloniego, y en cuyo punto 3 consta la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación, edificación y demolición en el área de edificación.* ²⁷³Documento éste que no ha sido impugnado por la parte recurrente, ni por el perito judicial se ha señalado nada al respecto, a cuyo tenor no resultan de recibo las pretensiones de la parte recurrente, por cuanto que no desvirtuado que tal suspensión de licencias no fuera aplicable al caso de autos, es por lo que no resultan admisibles las pretensiones de la recurrente, de conformidad con lo dispuesto en el artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo de 1976, tras haber sido anulado el artículo 102 de la Ley del Suelo de 1992 por la sentencia dictada por el Tribunal Constitucional de 20 de

²⁷³ La negrita es mía.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

marzo de 1997, pues conforme señala la sentencia del Tribunal Supremo de fecha 28 de enero de 2000 (RJ 2000, 579) , en su fundamento de derecho cuarto, recogiendo la de 30 de mayo de 1997 (RJ 1997, 4053), con cita de otras muchas, en orden a determinar el alcance exacto de la medida de suspensión del otorgamiento de las licencias previstas en el expresado artículo 27 del Texto Refundido de la Ley del Suelo, se trata de una medida cautelar encaminada a asegurar la efectividad de un planeamiento futuro y de acuerdo con tal finalidad, los efectos de la suspensión han de ser la no tramitación ni resolución de ninguna solicitud de licencia de edificación mientras subsista la medida cautelar, quedando afectadas por ello las peticiones formuladas después de la publicación de la suspensión...”

Pero a excepción de estas comunidades autónomas **Aragón, Asturias, Galicia, Murcia, Navarra, Valencia**, poco a poco la tendencia en otras Comunidades Autónomas ha sido ampliar el ámbito objetivo sobre el que recae la potestad suspensiva, dejando a un lado el esquema de *numerus clausus* copiado del Derecho estatal seguido por las comunidades autónomas referidas mediante la introducción de diversas fórmulas. Así, en algunos casos se usan cláusulas previsoras de otros tipos de licencias, como es el estilo en **Andalucía** de la LOUA, que en su *artículo 27* hace referencia a «*toda clase de aprobaciones,*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

autorizaciones y licencias urbanísticas». **Baleares**, de forma similar a la normativa andaluza, en el *Artículo 50 de la LOUS* alude a *«toda clase de autorizaciones y licencias urbanísticas, y la posibilidad de presentar comunicaciones previas»*, la **Comunidad de Madrid**, en el Artículo 70 de la LSM habilita la suspensión de *«actos de uso del suelo, de construcción y de edificación y de ejecución de actividades»*, similar a la regulación del **País Vasco** que en el *Artículo 85 de la LSUPV* dispone que se *«podrán acordar la suspensión, por el plazo máximo de un año, del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias urbanísticas para ámbitos o usos determinados»*.

En otros casos, se sigue la misma línea de dilatar el espectro sobre el que opera la suspensión de licencias a través del método de atribuir a la Administración la potestad para decidir en cada caso las disposiciones administrativas sobre uso del suelo que se suspenden, ya sea en virtud de decisiones singulares o por medio de actos normativos. Este es el caso de Cantabria en el que la **LOTRUS** en su artículo 65, se refiere a *«las licencias de parcelación, edificación o demolición y de las demás que estime procedente»*, o de **Cataluña** donde el *TRLU* en su *Artículo 73* incorpora a *«las licencias de parcelación de terrenos, de edificación, reforma, rehabilitación o derribo de construcciones, de instalación o ampliación de actividades y usos concretos y de otras autorizaciones*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

municipales conexas establecidas por la legislación sectorial», y de Castilla y León, cuyo Artículo 53.1 de la LUCyL delega en bloque a la potestad reglamentaria la determinación de las licencias objeto de suspensión y a la discrecionalidad del gobierno local, con la siguiente fórmula: «El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento determinará la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas que se señalen reglamentariamente según el tipo de instrumento, y de las demás que el Ayuntamiento estime procedente».

Es preciso reseñar además que las disposiciones de la normativa castellano-leonesa vienen a ser confirmadas por el Tribunal Superior de Justicia de esta misma comunidad, entre otras, en su ***Sentencia núm. 485/2006 de 6 de octubre (RJCA 2006/796)***, que delimita los tipos de licencias (Fundamento jurídico 5º) que pueden ser objeto de suspensión remitiéndose al reglamento de desarrollo de la LUCyL. Declara dicha Sentencia:

“En desarrollo de este ultimo precepto el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León, aprobado por Decreto 22/2004, de 29 de enero (LCyL 2004, 49, 100) , y que entró en vigor el día 2 de marzo de 2004, es decir, con posterioridad a dictarse el acuerdo de 4.12.2003

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

*y la firma del Convenio el día 10.2.2004, precisa en orden a la suspensión del otorgamiento de **licencias** en su art. 156 lo siguiente:*

*«1. –El acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de planeamiento urbanístico produce la suspensión del otorgamiento de las **licencias** urbanísticas citadas en los párrafos 1º, 2º, 3º y 4º de la letra a) y 1º de la letra b) del art. 288, en las áreas donde se altere la calificación urbanística o cualquiera de las determinaciones de ordenación general, y en general donde se modifique el régimen urbanístico vigente.*

*2. –Asimismo el acuerdo de aprobación inicial puede ordenar también, justificadamente, la suspensión del otorgamiento de otras **licencias** urbanísticas, así como de la tramitación de otros instrumentos de planeamiento o gestión urbanística.*

*3. –En el acuerdo de aprobación inicial debe señalarse de forma expresa si no hay áreas afectadas por la suspensión. En caso contrario, debe concretarse cuáles son dichas áreas. No obstante, la suspensión del otorgamiento de **licencias** no afecta a las solicitudes:*

a) Que hayan sido presentadas, con toda la documentación necesaria completa, más de tres meses antes de la fecha de publicación del acuerdo que produzca la suspensión.

b) Que tengan por objeto actos de uso del suelo que sean conformes

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

tanto al régimen urbanístico vigente como a las determinaciones del instrumento que motiva la suspensión»”.

Y en otro caso, como es el de la normativa de las **Islas Canarias**, remite al régimen general en su formulación tradicional –parcelación, edificación y demolición. Pero delimitando dicho régimen en dos aspectos; el primero de ellos, al otorgarle potestad a “los órganos competentes” para además, “acordar la suspensión de la tramitación del planeamiento que desarrolle cada uno de ellos” –*artículo 14 del Decreto 55/2006*. Por otro lado, esta normativa delimita el aspecto de “tipos de licencias”, en un doble sentido, ya no referido meramente al campo de actuación positivo, sino también en su sentido negativo, excluyendo así –*artículo 15 del Decreto Legislativo 55/2006*–: “Obras de mera conservación y las de reforma o rehabilitación que no supongan restitución de lo construido, aumento de volumen, ni, tratándose de establecimientos alojativos turísticos, aumento del número de plazas alojativas. Además de las obras justificadas por motivos urgentes de seguridad”.

De lo expuesto se desprende, que los legisladores autonómicos han abierto una brecha en este aspecto de la figura dejando a un lado el sistema de lista tasada de licencias sujetas a suspensión para apostar

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

por fórmulas de mayor amplitud mediante el empleo de diversos métodos. En ese sentido, se han roto los moldes clásicos de la figura. Ya sea por medio de una cláusula general comprensiva de todo tipo de licencia urbanística, o a través de la atribución a la Administración de la determinación en cada caso de cuáles son las solicitudes de licencias que deben suspenderse, o bien en virtud de delegación de la materia a regulación por medio de reglamentos, o mediante la combinación de algunas de estas fórmulas, la suspensión de licencias asiste a un proceso de expansión de sus dominios, de la mano de la diversificación de sus espacios de actuación.

b) Tipos de planes.

Como expuse en el capítulo anterior, la ordenación del territorio forma parte de la actividad de planificación habilitada para la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas en varias Comunidades Autónomas, junto a los clásicos planes urbanísticos. La suspensión de licencias no actúa solo en el contexto de la ordenación urbanística, sino que se ha extendido al plano de la ordenación del territorio.

En consecuencia, las Comunidades Autónomas pueden dividirse en dos grupos según adopten a los planes de ordenación del territorio como presupuestos para la suspensión de las licencias o se acojan al

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

modelo tradicional. En el primer grupo se ubican **Asturias, Aragón, Baleares, Cantabria, Castilla y León, Galicia, Murcia y Valencia**. En estas Autonomías, los instrumentos de planeamiento que activan la posibilidad de suspender el otorgamiento de licencias son de origen territorial y urbanístico. Así por ejemplo en el caso de **Asturias**, la suspensión de licencias producto de nuevos instrumentos de planeamiento urbanístico se regula en el *Artículo 77 del TROTUA* en los siguientes términos: *«Los Ayuntamientos podrán acordar la suspensión del otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición ... con el fin de estudiar la formulación o reforma de Planes Generales de Ordenación, Planes Parciales, Planes Especiales o Estudios de Detalle»*. La suspensión de licencias a consecuencia de instrumentos de ordenación del territorio se prevé en el reglamento de desarrollo de esta ley, el *Decreto 278/2007, de 4 de diciembre*, por el que se aprueba el Reglamento de Ordenación del Territorio y Urbanismo del Principado de Asturias (*artículo 93*). *«... el acuerdo de aprobación inicial -establece este precepto- de las directrices de ordenación del territorio, planes territoriales especiales y del catálogo de núcleos rurales, puede suspender el otorgamiento de licencias...»*. En el caso de **Murcia**, el *Artículo 135 de la LOTUM*, para hacer referencia a los instrumentos de planeamiento que cuya

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

elaboración o modificación habilita a la suspensión de licencias utiliza el término general de «Planes».

El segundo grupo está compuesto por **Andalucía, Castilla-La Mancha, Cataluña, Extremadura, Madrid, Navarra, País Vasco y La Rioja**. Son las Comunidades Autónomas en donde la suspensión de licencias solo tiene lugar por la modificación o elaboración de instrumentos de planeamiento urbanístico. En el caso de **La Rioja**, la *LOTUR* en su *artículo 82, apartado 2º*, hace referencia a las modificaciones del régimen urbanístico vigente, y emplea como posibles las siguientes: *Cambio en la clasificación de suelo; afectación de terrenos a sistemas generales; modificación de los usos globales admitidos en un sector; modificación de las condiciones de edificabilidad, volumen y ocupación de una zona*. Continúa además la normativa riojana imponiendo la condición necesaria de que se han de señalizar las áreas afectadas por la suspensión con un plano confeccionado de delimitación en el que quedarán grafiadas a escala adecuada y con detalle y claridad suficientes.

En este sentido, como exergo de la clasificación previa, han sido los Tribunales Superiores de Justicia²⁷⁴, los que han venido confirmando la

²⁷⁴ En este sentido, ver también *la Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de Extremadura (ST núm. 1238/2002 de 27 de junio, RJCA 2002/752)*, que en su Fundamento jurídico 41 dice “.... Así se establece de forma expresa en el artículo 102 del Texto Refundido

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

suspensión del otorgamiento de licencias urbanas, junto con el planeamiento, atendiendo a la única posibilidad modificativa de los instrumentos de planeamiento urbanístico, contemplada por estas Comunidades Autónomas. Como ejemplo de ello, el *Tribunal Superior de Justicia de Madrid, en Sentencia núm. 19/2000 de 28 de enero (RJCA 2000/264)*, confirma lo que venimos diciendo al declarar:

“Por ello el Plan General de Ordenación Urbana debe, sí, <<considerar la situación urbanística anteriormente existente>>, pero no necesariamente para conservarla -alternativa sin duda posible- sino también para en su caso rectificarla directamente o mediante Planes Especiales de Reforma Interior. Así lo advierte expresamente el artículo 16.2 del Reglamento de Planeamiento (RCL 1978\1965 y ApNDL 13921) y así deriva claramente del sentido que la revisión del planeamiento tiene en nuestro ordenamiento

*de la Ley de Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, aprobado por Real Decreto Legislativo 1/1992, de 26 de junio (declarado nulo por sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo) y, ya antes (y vigente por la mencionada declaración), en el artículo 27 del **Texto Refundido de la Ley de 1976 (RCL 1976, 1192; ApNDL 13889) en el que se recoge la posibilidad de ordenar expresamente la suspensión de licencias desde la aprobación inicial y, en el párrafo tercero, se declara que esa aprobación «determinará por sí sola la suspensión del otorgamiento de licencias para aquellas zonas del territorio objeto del planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente»**. A la vista del precepto es indudable que la mera aprobación inicial no comporta sin más la suspensión en el otorgamiento de las licencias, sino que será preciso que las nuevas determinaciones de la revisión, en nuestro caso, afecte a los terrenos para los que se solicita la licencia; y es lógica esta limitación de la suspensión por la misma finalidad de la medida suspensiva. Pues bien, si ello es así, resulta indudable que no le era suficiente al actor con acreditar que al momento de la concesión de la licencia se encontraba en tramitación una Revisión de las Normas Subsidiarias, sino que esta Revisión afectaba a los terrenos de autos y con determinaciones incompatibles con la misma licencia. Y a la vista de la prueba obrante en autos esa prueba no cabe entender que se haya producido, lo que obliga a rechazar el motivo examinado”.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

jurídico -artículo 154.3 del reglamento mencionado-,...». Así las cosas, es perfectamente viable y legítimo la modificación que el nuevo Plan introduce en la delimitación de la Antigua Urbanización del Golf, VU-1, segregando de la misma la ya citada parcela registral núm. ..., creando con ella la Unidad de Actuación X-1.

Frente a dicha modificación no se puede oponer, como erróneamente pretende la actora, supuestos derechos adquiridos amparados en el planeamiento anterior, ya que no puede ignorarse que la revisibilidad de los planes, como nos recuerda la Sentencia anteriormente citada de 22 de diciembre de 1982 y las muchas en ella citadas, inciden siempre sobre planes en ejecución o incluso agotados, dado que éstos son inmediatamente ejecutivos -art. 56 de la ley-, pero ello no es obstáculo para que como normas de ordenación urbana que son puedan ser derogadas o modificadas a través de los procedimientos modificativo se establecidos en razón de las circunstancias sobrevenidas u otras causas que justifiquen la reforma y siempre a través del procedimiento y demás garantías prescritas legalmente, tan es así que el tope que puede encontrarse a las potestades revisoras dichas, es la norma contenida en el art. 87.2 del TRLS 1976.

El hecho de que los terrenos estuviesen ordenados mediante Plan Parcial no representa obstáculo para la actuación del «ius variandi»

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

que la Administración ostenta en materia de planeamiento y que se extiende también a aquellos planes que estén en curso de ejecución -Sentencia citada de 13 de marzo de 1990-.Ello sin perjuicio, como ya hemos dicho, de las indemnizaciones que pudieran resultar procedentes, en su caso, que no son objeto del presente recurso” (FJ 4º).

Son mayoría las legislaciones autonómicas que han dejado a un lado la determinación en lista enumerada de los planes que habilitan el ejercicio de la suspensión y han dado paso a la incorporación de disposiciones abiertas, incluyentes de todo tipo de planes urbanísticos, similar a lo que sucede en el caso de los tipos de licencias urbanísticas que pueden ser objeto de suspensión. Un pequeño grupo integrado por el **Principado de Asturias, La Rioja, Ceuta y Melilla** mantiene la lista cerrada de los planes urbanísticos que dan pie al uso de la suspensión en el otorgamiento de licencias. Para **Asturias**, el *artículo 63.1 del TROTUA*, dispone que se pueda acordar la suspensión del otorgamiento de licencias con el fin de «*estudiar la formulación o reforma de Planes Generales de Ordenación, Planes Parciales, Planes Especiales o Estudios de Detalle*»; y para **La Rioja**, el *artículo 82 de la LOTUR* se refiere en exclusiva al *Plan General Municipal*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

El resto, integrado por **Andalucía, Aragón, Baleares, Canarias, Cantabria, Castilla La Mancha, Castilla y León, Cataluña, Extremadura, Galicia, Madrid, Murcia, Navarra y País Vasco**, opta por la comodidad de una cláusula más amplia. Así por ejemplo, **Galicia** en su LOUG dispone en su *artículo 77* que «*puede suspenderse el otorgamiento de licencias de parcelación de terrenos, edificación y demolición para el estudio o reforma de «los instrumentos de planeamiento» (artículo 77.1); similar *modus operandi* sigue Madrid, cuando la LSM en su artículo 70.4, establece la suspensión facultativa para «la elaboración, formación, tramitación y aprobación de todo tipo de instrumentos de planeamiento urbanístico»*; o la desahogada fórmula de **Cantabria**, en la que el *artículo 65 de LOTRUS* hace alusión a «*planes urbanísticos y demás instrumentos de planeamiento*».

3.2. Elementos subjetivos

En cuanto a los elementos objetivos de la normativa autonómica, dando un paseo por su normativa, podemos ver; que la reciente *Ley 13/2015, de 30 de marzo, de Ordenación Territorial y Urbanística de la región de Murcia*, LOTUM, atribuye la competencia para dictar la suspensión facultativa al «*órgano competente para iniciar la tramitación de los planes*» (*artículo 153*). En posición similar, el *Decreto 248/2004, 14*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

septiembre, Reglamento de Planeamiento de Castilla La Mancha, (artículo 130) se refiere a «Los órganos administrativos competentes para la aprobación inicial de los planes de ordenación urbanística». Aragón escoge, y nombra directamente, al *Pleno del Ayuntamiento* para acordar la suspensión de sus planes urbanísticos (*artículo 77.1 del TRLUA*), mientras que Valencia alude de forma genérica a «*los ayuntamientos*» (*artículo 64.1 de la LOTUV*).

Estas reglas generales, repetimos, están en función del tipo de plan a aprobar que se trate. Algunas Comunidades Autónomas prevén *planes urbanísticos supramunicipales*, como es el caso de **Cataluña**, que tiene previsto un plan director urbanístico (*artículo 56 del TRLUC*). En estos casos, la Administración competente para la suspensión del otorgamiento de licencias sería el ente administrativo perteneciente a la Administración autonómica que tenga atribuida la competencia para la aprobación inicial del plan.

Ya en el plano de la ordenación del territorio la posibilidad del establecimiento de fórmulas globales pierde nitidez a favor de lo concreto y particular de las disposiciones de cada ordenamiento autonómico, en donde la atribución competencial parece estar en función del tipo, nivel y ámbito de actuación del plan. En **Asturias**,

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

donde la suspensión de licencias por elaboración de planes de ordenación del territorio se regula a nivel reglamentario, la competencia se le atribuye a la Comisión de Urbanismo y Ordenación del Territorio, un órgano colegido adscrito a la Consejería competente en materia de ordenación del territorio y urbanismo. En el caso de **Baleares** resulta competente el Pleno del consejo insular que tramite los planes territoriales insulares y los planes directores sectoriales. En **Cantabria** se realiza por la consejería competente en materia de ordenación del territorio para el caso de los planes regionales de ordenación territorial y por el Gobierno de Cantabria, a propuesta de la consejería, para las normas urbanísticas regionales. Para **Valencia** es competente el Consell de la Generalitat y en Castilla y León la consejería de urbanismo y ordenación del territorio.

3.3. Ámbito espacial.

Como ya expuse en el capítulo anterior, el régimen territorial es común para la suspensión potestativa y la obligatoria, en ambos casos, rige el principio de determinación de las áreas o usos en los que queda suspendido el otorgamiento de nuevas licencias. Esa regla de delimitación territorial de la suspensión, en concordancia con el perímetro de actuación del futuro plan, tanto la normativa estatal como

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

el Derecho de las Comunidades Autónomas siguen el principio de circunscripción de la suspensión en el otorgamiento de licencias a «áreas o usos determinados» que se vean afectados por cambios en la ordenación del futuro plan. El tantas veces citado *artículo 8 del RDL 16/1981* fija este criterio, seguido del *Real Decreto 2159/1978 de 23 de junio*, por el que se aprueba el *Reglamento de Planeamiento Urbanístico*, cuyo *artículo 117.1* establece un conjunto de requisitos que debe cumplir el acuerdo de suspensión de licencias; entre ellos dispone que «La suspensión se referirá a áreas o usos comprendidos en el territorio que se prevé que abarcará el futuro Plan»

Casi que con absoluta unanimidad, la regulación del ámbito espacial de la suspensión del otorgamiento de licencias por elaboración de instrumentos de planeamiento en los ordenamientos jurídicos autonómicos sigue este postulado²⁷⁵; del que difícilmente puedan desligarse, pues el Derecho estatal lo alza como regla general de publicidad y eficacia de la gestión urbanística, cuando la LS 2008 exige que en los procedimientos de aprobación o alteración de instrumentos de ordenación urbanística, deberán delimitarse los ámbitos en los que

²⁷⁵ A excepción de la **Comunidad de Madrid** donde la Ley 9/2001, de 17 de julio, del Suelo de la Comunidad de Madrid (artículo 70.4) no se pronuncia sobre este punto en particular.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

la ordenación proyectada altera la vigente con un plano de su situación y alcance de dicha alteración (*artículo 11.3 a*)).

Entrando ya en la normativa autonómica, **Asturias** –que unifica la regulación sobre ordenación urbanística y del territorio en un solo cuerpo legal-, dispone, en su *artículo 77.2 del TROTUA*, la necesidad de especificar expresamente las “*áreas afectadas por la suspensión*”. Y en **Murcia** se contempla “*habrá de recoger expresamente las áreas o usos a los que afecta*” en el *Artículo 153.1 de la LOTUM*. Y en caso de producirse un acuerdo dentro del plazo de suspensión concedido, la Ley asturiana se atreve a ampliar la regla general diciendo que, dentro del plazo referido, la suspensión se mantendrá para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbana. Exactamente lo mismo acontece con la normativa **gallega**, que lo contempla en el *artículo de 77 de la LOUG, apartado 2º y 3º*. Además, **La Rioja** en su *artículo 82.3 de la LOTUR*, dice que no sólo es necesario señalar las áreas afectadas, sino que ese señalamiento es preciso realizarlo con “la confección de un plano en el que quedarán grafiadas a escala adecuada y con detalle y claridad suficientes”.

A su vez, la normativa de las **Canarias** –*artículo 15.1 del Decreto 55/2006, de 9 de mayo*, por el que se aprueba el Reglamento de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias impone el momento desde el que empieza a regir la suspensión: *“desde la adopción del acuerdo o resolución”*, añadiendo que ésta se podrá acordar en dos sentidos amplios para todo el área de ordenación o para áreas territoriales concretas. Asimismo, en el apartado 3º c) de este mismo artículo determina como requisito esencial, ya no solo la obligación de determinar las áreas con su expresa delimitación, sino además los usos concretos de las mismas. Así como el tipo de actuaciones a las que afecte la medida de suspensión.

Castilla y León es un caso particular donde la especificidad de la delimitación y concreción de las áreas es tratado bajo el régimen general, pues se hace notar su señalización en el acuerdo mismo de aprobación inicial. Sin embargo, el *artículo 156.3 del Decreto 29/2011* ya referido en paginas anteriores, dispone que en defecto de indicación expresa de estas áreas, *“la suspensión afecta a todo el ámbito de planeamiento”*.

3.4. Publicidad

Como expuse en el capítulo anterior para en la normativa estatal que

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

regula la figura de la suspensión tanto el acuerdo de suspensión potestativa como el acuerdo automático debían publicarse en los boletines de la provincia o provincias afectadas -o en su caso, en los boletines oficiales de las comunidades autónomas-, y en uno de los diarios de mayor difusión (*artículo 27.1 y 2 TRLS 1976, artículo 117.2 RPU 1978*), conllevando la falta de publicación su ineficacia frente a terceros, (entre otras muchas), ***Sentencia del Tribunal Supremo de 22 de mayo de 2014***, no agotándose el régimen de publicidad de la potestad suspensiva con la publicación de los acuerdos en los diarios oficiales sino que para el caso de las solicitudes de licencias en trámite al momento de aprobarse el acuerdo se refuerzan las garantías exigiendo la notificación a cada uno de los interesados de forma individual (*artículo 121.1 RPU 1978*).

En la normativa estatal, el acuerdo de suspensión del otorgamiento de licencias deberá ser publicado en el Boletín Oficial de la Provincia o Provincias afectadas, y en su defecto en el de la Comunidad Autónoma, y en uno de los diarios de mayor difusión de cada una de ellas. Sin embargo, como se desprende de la ***Sentencia del Tribunal Supremo 7 de diciembre de 2001 (RJ 2002/911)***, no resulta preciso cometer este acuerdo al trámite de información pública. Es más, en el Fundamento jurídico Segundo de la referida Sentencia, se dice:

“Es claro que tal referencia a la información pública, sin añadir plazo alguno para poder alegar, ni referencia a la posibilidad de alegar, constituye un simple lapso gramatical de carácter erróneo o superfluo, que únicamente puede entenderse en el sentido de aludir a la publicación del Acuerdo, como así fue hecho en el Boletín Oficial de la Provincia, donde se añadía, que esa información pública se hacía en cumplimiento del artículo 102 de la Ley del Suelo de 1992, que como ya hemos dicho sólo exige la publicación de ese Acuerdo. No es pues, un acto de trámite. Por ello, ha de desestimarse este motivo, declarando que el recurso 1657/1995 sobre suspensión de licencias debió ser admitido, resolviendo sobre la temática planteada en el mismo, y en definitiva de acuerdo con lo peticionado en la demanda de instancia, procede desestimar la misma en este punto y declarar ajustado a derecho el Acuerdo municipal de suspensión de licencias publicado el 26 de septiembre de 1995, para el estudio de la revisión de las Normas Subsidiarias, de acuerdo con lo dispuesto en la antepuesta normativa, sin que sea apreciable en modo alguno la desviación de poder alegada por el actor en los autos de instancia, toda vez que de la prueba practicada no se desprende ni se deduce ni hay base para presumir que el

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

*citado Acuerdo tuviere por objeto establecer un impedimento para la obtención de la licencia solicitada”.*²⁷⁶

En las Comunidades Autónomas que siguen el modelo de publicidad estatal en su esencia, encontramos especialidades en el caso de la normativa de las Islas Baleares que es especialmente extensa en lo concerniente a la consideración del trámite de la información pública, pues en el *artículo 10 de la LOT, apartado c)*, no sólo hace referencia al necesario sometimiento a dicha información pública tras el acuerdo de la aprobación inicial, sino que además, considera que el plan debe someterse a este trámite por un periodo mínimo de dos meses. Periodo no breve a la luz de la manifestación del Tribunal Supremo y en comparación al resto de la normativa autonómica. Es por ello un caso particular de trascendencia en su análisis en cuanto a la normativa territorial a que nos venimos refiriendo.

Castilla La Mancha, en su *Decreto 148/2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*, también trata de manera extensa en su *artículo 130* el trámite de información pública, llegando a decir en su apartado 2º, que el acuerdo de la Administración

²⁷⁶ *La negrita es mía.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

por el que se somete a información pública un plan o programa determinará, por sí solo, la suspensión automática que contempla como única esta Comunidad, “en aquellas áreas del territorio objeto del proyecto de planeamiento expuesto al público, cuyas nuevas determinaciones supongan innovación de la ordenación urbanística vigente, sin que sea preciso ni exigible que dicha resolución señale expresamente las áreas afectadas por la suspensión”.

Hay otro aspecto que conviene destacar en cuanto a la eficacia de la publicidad en sentido concreto y que define y delimita la **STS 7 de noviembre de 1988 (RJ 8637)** y que entendemos aplicable a la normativa autonómica:

“Ya más concretamente será de indicar que ciertamente la eficacia de la suspensión exige determinados requisitos de publicidad -arts. 27,1 del Texto Refundido y 117,2 del Reglamento de Planeamiento-. Esta es una publicidad formal y dirigida a la generalidad de los ciudadanos, pero para los peticionarios de licencias, en cuanto interesados directos en la materia, se exige una publicidad real y material concretada precisamente en la notificación del acuerdo.

Esta es la solución que recoge el art. 121,1 del Reglamento de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Planeamiento: «acordada la suspensión de licencias» - independientemente de que se haya publicado o no- el órgano municipal competente ordenará la interrupción del procedimiento de otorgamiento y la «notificación de aquel acuerdo a quien estuviesen presentadas solicitudes de licencia con anterioridad a su adopción». Resulta pues, bien claro que, adoptado el acuerdo de suspensión, éste ha de notificarse a los peticionarios de licencias con interrupción del procedimiento.

Así las cosas, recordando el valor general que la convalidación tiene en Derecho Administrativo -art. 51 de la Ley de Procedimiento Administrativo (RCL 1958\1258, 1469, 1504; RCL 1959\585 y NDL 24708)- hay que entender que la «denegación» de la licencia litigiosa era ilegal porque lo procedente era la interrupción del procedimiento, pero en cambio había de surtir los efectos de otro acto distinto, es decir los propios de la notificación del acuerdo de suspensión.

En conclusión, para él en su día demandante y hoy apelado la denegación de la licencia -que en su fundamentación se refería a la suspensión- equivalía a una notificación del acuerdo de suspensión y por tanto había de producir los efectos propios de aquélla: la interrupción del procedimiento. Dicho en otros términos, la

denegación litigiosa ha de ser anulada en cuan total «denegación» pero ello no produce los efectos señalados en la sentencia apelada, pues al implicar una notificación de la suspensión determinaba la interrupción del procedimiento relativo al otorgamiento de la licencia solicitada (FJ 4º)".²⁷⁷

3.5. Consecuencia jurídica común: la enervación de la potestad de suspensión de licencias por idéntica finalidad.

Una vez que se extinguen los efectos de la suspensión en cualquiera de los dos supuestos existentes de suspensión –automática/potestativa-, habiendo sido cumplidos los plazos respectivos, no es posible acordar nuevas suspensiones en la misma zona y por idéntica finalidad hasta que transcurran –con carácter general-, cinco años computados a partir del término de la suspensión. Ello configura el régimen estatal, como ya explicamos en el capítulo anterior, pero a su vez, también es el conformado por la normativa autonómica a la que se refiere de manera específica las Comunidades Autónomas **Asturias, Madrid, País Vasco, Comunidad Valenciana e Islas Baleares** que lo regulan de este modo.²⁷⁸.

²⁷⁷ La negrita es mía.

²⁷⁸ Este plazo viene confirmado en la Jurisprudencia por ejemplo en caso de las Islas Baleares, en su **ST TSJ núm. 296/2005 de 1 de abril (JUR 2005/89063)**.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La identidad entre las suspensiones que se comparan ha de ser genérica y global de los Planes considerados como un todo, con independencia de que afecten exactamente o no a los mismos contenidos²⁷⁹.

De igual forma, la Jurisprudencia ha venido apreciando la existencia o no de dicha identidad, de manera que, ha afirmado la inexistencia de idéntica finalidad en dos acuerdos municipales de suspensión del otorgamiento de licencias dado que, en primer lugar, no afectaron al mismo número de manzanas, y en segundo, obedecieron a problemas distintos: el primero a un problema muy concreto, como era el de la falta de oferta de suelo industrial, mientras que el segundo respondió a unos objetivos más amplios al tratar de corregir la fuerte densidad de población de algunas zonas y la insuficiencia de dotaciones, además de integrar la actividad industrial dentro de la ciudad, problemas estos más complejos que se estimó debían ser abordados en el marco de la revisión del plan general, revisión que efectivamente se llevó a cabo²⁸⁰.

De ello se deduce que la expresión legal “idéntica finalidad”, no puede

²⁷⁹ La jurisprudencia (STS 18 de enero de 1996 (RJ 28); 19 de diciembre de 1989 (RJ 9212), ha negado que exista identidad de finalidad entre dos suspensiones del otorgamiento de licencias cuando se trata de una modificación puntual y una revisión del planeamiento de licencias, ya que ésta última tiene una finalidad mucho más amplia que una simple modificación puntual.

²⁸⁰ De esta forma, el Tribunal supremo afirma que aunque existiese una coincidencia parcial entre los dos acuerdos, el mayor ámbito territorial del segundo y la contemplación en éste de aspectos no previstos por el primero impiden entender que ambos tuvieran idéntica finalidad. Ello se recoge en Sentencias del Tribunal Supremo 19 de mayo de 1997 (RJ 4453); y 14 de febrero de 1989 (RJ 1125).

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

predicarse del uso urbanístico último en cada caso pretendido, que, por definición, siempre ha de ser distinto; es decir, la calificación última de los terrenos no es la “idéntica finalidad” que estamos analizando. Sino más bien que dicha expresión está relacionada con el tipo de suspensión de que se trate, o con los instrumentos de planeamiento hechos valer en cada caso. Por ejemplo, en las **Islas Baleares –TSJ Baleares 1 de abril de 2005 (JUR 89063)**-, no se ha entendido que existía idéntica finalidad cuando, en un caso se trataba de adaptación del PGOU al Plan de Ordenación de la Oferta Turística (P.O.O.T.) y en otro caso de modificación de una concreta fase de un concreto polígono para su mejor adaptación las determinaciones de la legislación del suelo de aplicación directa²⁸¹.

Habiendo sido expuesto el aspecto fundamental de la enervación de la potestad de suspensión contemplada en este apartado, conviene que nos detengamos en el plazo de cinco años por el cual no es posible

²⁸¹ Dice exactamente el extracto de la referida Sentencia del Tribunal Superior de Justicia de las Islas Baleares, (FJ 2º): “**En este punto el art. 27.dos del TRLS/76 previene que «no será posible acordar nuevas suspensiones en la misma zona por idéntica finalidad hasta que transcurrieren cinco años, contados a partir del término de la suspensión»** y aunque fuese cierto que en el proceso de adaptación del PGOU al POOT se hubiese acordado una medida suspensiva de licencias que al parecer finalizó en 1999, lo relevante es que no responden a la misma finalidad. **En un caso se trata de adaptación del PGOU al Plan de Ordenación de la Oferta Turística (P.O.O.T) y en otro caso de modificación de una concreta fase de un concreto polígono «para su mejor adaptación las determinaciones de la legislación del suelo de aplicación directa (art. 138 TRLS/92 [RCL 1992, 1468 y RCL 1993, 485])».** Por todo lo anterior, debe desestimarse el recurso ya que al apreciarse que la resolución es conforme a derecho, no cabe la indemnización pretendida”.

acordar nuevas suspensiones. Pues es este mismo plazo el que puede variar y verse reducido en un tiempo de tres o cuatro años; reduciendo ostensiblemente el plazo que a estos efectos establece la normativa estatal supletoria y aplicable además de Ceuta y Melilla a las Comunidades Autónomas que nada regulen en este aspecto.

El plazo mínimo de tres años es el contemplado por ejemplo en, **Cataluña**; *artículo 73 del TRLUC*, **La Rioja**, *artículo 82.5º de la LOTUR* y **Navarra**, *artículo 60. 4º de la Ley LOUN*

El plazo de cuatro años es el contemplado por ejemplo en **Cantabria**, *artículo 65. 6º de la LOTRUS*, **Castilla y León**, *artículo 53.2 de la LUCyL*, **Murcia**, *artículo 152.4º de la LOTUM*, **Galicia**, *artículo 77.4º de la LOUG* y **Aragón**, *artículo 25 de la LOTAR, apartado f).*

4.- Suspensión Facultativa y Suspensión automática.

Como ya dijimos en el capítulo anterior, es tradición en el Derecho urbanístico español que la suspensión de licencias cuente con dos modalidades, la conocida como suspensión facultativa y la obligatoria o automática. Estas tipologías se remontan a la legislación estatal *LS de*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

1956 y LS de 1976, perfeccionada luego por el RDL 16/1981, esquema dualista de la figura suspensiva que ha tenido eco en todos los ordenamientos urbanísticos dados por las Comunidades Autónomas, salvo la Comunidad de **Castilla y León**, que solo contempla la suspensión por aprobación de instrumentos de planeamiento urbanístico en su modalidad obligatoria como se desprende del *Artículo 53 de Ley 5/1999, de 8 de abril, de Urbanismo de Castilla y León (artículo 53)*, y del *Artículo 156 del Decreto 22/2004, de 29 de enero*, por el que se aprueba *el Reglamento de Urbanismo de Castilla y León (artículo 156)*, modificado por el *Decreto 45/2009, de 9 de julio*, incorporando el resto de Comunidades autónomas a su legislación ambas tipologías de la suspensión, la suspensión facultativa y la suspensión automática.

En **Canarias**, *el Decreto 55/2006, de 9 de mayo, Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias* tiene incorporado un trámite similar en el procedimiento de aprobación del plan al previsto en el Derecho estatal. El artículo 12. 3 de dicho Decreto, precisa que es a partir del acuerdo de iniciación del procedimiento cuando puede aprobarse la suspensión cautelar del otorgamiento de licencias²⁸².

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En **Andalucía**, por ejemplo, la suspensión facultativa puede tener lugar desde que se dicta el acuerdo de formulación o, en su caso, desde la aprobación del Avance²⁸³; mientras que en el **País Vasco**, desde la adopción del acuerdo de formulación del avance²⁸⁴.

En otro orden de cosas, la eficacia temporal de la suspensión potestativa cubre un año desde que se publica el acuerdo -plazo seguido por todas las legislaciones autonómicas- y se extingue por el transcurso de ese período o por el acuerdo de aprobación inicial del plan, cuando este tiene lugar dentro del plazo de vigencia de la suspensión facultativa, dando paso al régimen de la suspensión automática²⁸⁵-aspecto que trataremos con más detalle más adelante. La eficacia temporal de la suspensión también queda supeditada a que durante su vigencia, la Administración decida reducir el territorio objeto de la suspensión, por lo que sus efectos cesan para aquellas áreas excluidas (*artículo 118 RPU 1978*).

²⁸² **LOBO RODRIGO, A**, “El contenido documental de los instrumentos de ordenación. La tramitación y aprobación”, *Derecho Urbanístico de Canarias*, Francisco José Villar Rojas (dir.), 2ª Ed., primera edición en Aranzadi -Thomson Reuters, Navarra, 2010, P. 197.

²⁸³ Artículo 27 de la Ley 7/2002, de 17 de diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía.

²⁸⁴ Artículo 85 de la Ley 2/2006, de 30 de junio, de Suelo y Urbanismo, del País Vasco

²⁸⁵ **La STS de 27 de noviembre de 1990** calificó de nulo de pleno derecho el acuerdo de suspensión que no respetó el plazo de un año dentro del que debía haberse dictado la aprobación inicial para que procediese la continuidad de los efectos de la suspensión.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Las consecuencias jurídicas que dimanar de la suspensión del otorgamiento de licencias constituyen uno de los tópicos de parca regulación en el Derecho estatal. A su ordenación se dedica el citado *artículo 121 RPU 1978*, sin que llegue a abordar todos los aspectos relacionados con la eficacia de la figura; por lo que su construcción legal es complementada por una Jurisprudencia que ha ido hilvanando poco a poco el tejido jurídico de la categoría en lo que su eficacia se refiere. La escueta regulación a nivel estatal ha sido objeto de atención por los legisladores de algunas Comunidades Autónomas que han dado a sus territorios una ordenación más acabada en este sentido.

Entrando ya en el campo de la figura de la suspensión en su especialidad automática, como expuse en el capítulo anterior, todo parece indicar que el legislador no quiso dejar en poder de la Administración la plena decisión sobre si suspender o no durante la tramitación de un nuevo instrumento de ordenación urbanística, y a la suspensión potestativa -única modalidad regulada por la *LS 1956*- añadió con la reforma operada en 1975 ya referida en capítulos anteriores, la suspensión por imperativo legal, de forma tal que deviene imprescindible paralizar el otorgamiento de licencias y suspender la vigencia de la normativa en vigor, a partir de cierto momento del proceso de creación de un nuevo instrumento de planeamiento

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

tipología, y no correr los riesgos derivados de otorgar a la Administración la potestad de decidir caso por caso. Desde entonces la conocida como «suspensión automática» rige en el Derecho urbanístico español, tanto en el sistema jurídico estatal como en el Derecho urbanístico de las Comunidades Autónomas.

Es la publicación del acuerdo de aprobación inicial del plan -acto formal de inicio del procedimiento de elaboración del instrumento de ordenación- el momento a partir del cual se inicia la producción de efectos jurídicos de esta modalidad «obligatoria» de la suspensión de la concesión de licencias. Así aparece recogido en las legislaciones autonómicas, a excepción de **Extremadura y Valencia**, que se refieren al acuerdo por el que se somete el proyecto de plan a información pública²⁸⁶.

La *Sentencia del Tribunal Supremo de 7 de abril de 1998* aborda este supuesto, en que finalizado el plazo de un año de la suspensión potestativa se publica la aprobación inicial del plan en cuestión inmediatamente después de finalizar el período de vigencia y se decide prorrogar la suspensión por seis meses más. Por incumplirse el

²⁸⁶ Artículo 116.2 del Decreto 7/2007, de 23 de enero, Reglamento de Planeamiento de Extremadura, y artículo 64.3 de la Ley 5/2014, de 25 de julio, de Ordenación del Territorio, Urbanismo y Paisaje de la Comunidad Valenciana.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

requisito de aprobación inicial dentro del período de vigencia de la suspensión facultativa fue declarado nulo el acto de prórroga²⁸⁷.

El régimen de la suspensión automática rige en un plazo de dos años – a diferencia de uno para la suspensión potestativa-, transcurridos los cuales, se extinguen los efectos de dicha suspensión –Islas Baleares artículo 10 de la LOT, apartado 1 b). Como hemos comentado, puede suceder que esta suspensión automática se combine con una anterior suspensión potestativa dando lugar a dos situaciones que analizaremos bajo las particularidades de la normativa territorial.

Una primera situación es aquella en la que la suspensión potestativa – máximo un año-, se combina con la suspensión automática al comenzar ésta dentro del plazo de la suspensión potestativa. La suspensión automática se mantiene para las áreas cuyas nuevas determinaciones de planeamiento supongan modificación de la ordenación urbanística y sus efectos se extinguirán definitivamente trascurridos dos años desde el acuerdo de suspensión potestativa adoptado para estudiar el plan o su reforma. Ello está previsto en **Asturias** –*artículo 77.2º TROTUA*, **Islas Canarias** –*artículo 14.4º del TRLOTG*, **Cantabria** –*artículo 65.2 de la LOTRUS*; **Aragón** –*artículo 142.1º Decreto 52/2002, de 19 de febrero*

²⁸⁷ Sobre la misma línea y siguiendo esta Jurisprudencia del Tribunal Supremo, véase la *Sentencia de 25 de abril del 2000, del TSJ de Castilla-La Mancha*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

del Gobierno de Aragón; Castilla la Mancha –artículo 130.3º, del Decreto 248/2004 de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística.

La Jurisprudencia a nivel estatal ha venido a ampliar este aspecto, y es por medio de la *Sentencia del Tribunal Supremo 31 de enero de 2000 (RJ 582)*, donde se dice que no existe nada que justifique la decisión de elaborar un plan general cuando están pendientes de aprobación definitiva unas normas subsidiarias elaboradas por el mismo ayuntamiento, decisión que se revela ficticia ante la posterior inactividad de dicha corporación en la elaboración de ese instrumento de planeamiento; esta actuación poner de manifiesto que el acuerdo de suspensión del otorgamiento de licencias no tuvo la finalidad de proteger las futuras determinaciones de un plan general sino las de superar los plazos máximos de suspensión de licencias.

Una segunda situación es aquella donde opera la suspensión automática una vez extinguidos los efectos de la suspensión potestativa –máxima un año. La duración de la suspensión automática tiene también la duración máxima de un año. Ello está previsto de manera expresa también en **Asturias** - *art. 77.4º del TROTUA*; **Cantabria**, en su *artículo 65.2º de la LOTRUS*; en **La Rioja** –*artículo 82.4º de la LOTUR* y

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Castilla la Mancha –*artículo 130.3º del Decreto 248/2004 de 14-09-2004, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento de la Ley 2/1998, de 4 de junio, de Ordenación del Territorio y de la Actividad Urbanística*

Por último hay un segundo grupo de Comunidades que contemplan particularidades en cuanto al régimen de los plazos de extinción y se diferencian de las dos situaciones arriba expuestas. En este sentido, el caso de **Castilla y León** -que contempla de manera única la suspensión automática- hace diferenciación según el tipo de instrumento de planeamiento de que se trate. En esta normativa, comienza la suspensión al día siguiente de la publicación oficial del acuerdo que la produce y se mantiene hasta la entrada en vigor del instrumento de planeamiento que la motiva o como máximo, en caso de tratarse de un planeamiento general, la suspensión de licencias se mantiene durante dos años. Por otro lado, en caso de tratarse de un planeamiento de desarrollo, dicha suspensión se mantiene durante un año. Lo mismo sucede para la normativa del **País Vasco**, pues el plazo máximo es de dos años en el caso de que se refiera a planes generales, y de un año en todos los restantes casos del otorgamiento de toda clase de aprobaciones, autorizaciones y licencias en los ámbitos en las que las nuevas determinaciones previstas supongan modificación del régimen urbanístico vigente –*artículo 85.2º de la LSUPV*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En cuanto a los efectos jurídicos, el acuerdo de aprobación inicial de los instrumentos de ordenación determinará, por sí solo, la suspensión del otorgamiento de licencias en aquellas áreas del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supongan modificación del régimen urbanístico vigente (*artículo 27.3 LS 1976 y artículo 8.2 RDL 16/1981*). Esta modalidad de la suspensión limitada a las áreas en donde se prevea cambios en el nuevo planeamiento ha sido asumida por todas las Comunidades Autónomas, incorporando la legislación autonómica de algunas comunidades autónomas como **Cantabria y Baleares** expresamente la apertura al otorgamiento de licencias en período de suspensión automática cuando la solicitud se ajusta al régimen vigente y al futuro²⁸⁸.

5. Régimen de impugnación jurisdiccional y Régimen de indemnización.

Es preciso partir de que sendos regímenes, de impugnación e indemnización, han sido contemplados por la normativa territorial siguiendo el canon del derecho estatal vigente. Es por ello que su normativa concreta y Jurisprudencia interpretadora conviene analizarla

²⁸⁸ *Artículo 50.2 de la Ley 2/2014, de 25 de marzo, de ordenación y uso del suelo de Islas Baleares; y artículo 65.5 de la Ley 2/2001, de 25 de junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

desde el punto de vista general del Derecho estatal y, en un segundo análisis, sí detenernos en las pequeñas, aunque existentes particularidades en términos conceptuales – en un sentido muy estricto, del régimen de indemnización de la figura de la suspensión objeto de estudio.

En primer lugar, en lo concerniente al régimen impugnatorio, cuando se trata de casos en que la suspensión se produce como consecuencia de la aprobación inicial, aunque resulte incuestionable que el acuerdo de aprobación inicial, como acto de trámite, no es susceptible en principio de impugnación autónoma, el hecho de que la suspensión produzca efectos autónomos e independientes de los puramente procedimentales del acto de aprobación inicial hace que ello constituya un obstáculo al ejercicio de los derechos subjetivos, y por esta razón debe admitirse la impugnación en este aspecto concreto, en cuanto implique la suspensión del otorgamiento de las licencias, pues no cabe duda que como tal suspensión independiente puede incurrir en infracción del ordenamiento jurídico.²⁸⁹

²⁸⁹ Ello es lo defendido por la jurisprudencia en las siguientes Sentencias, entre otras: STS 17 de marzo de 1989 (RJ 2235): “En cuanto se refiere al Acuerdo del Ayuntamiento de Cádiz, de 12 de febrero de 1981, que estimó que la impugnación llevada a cabo por la Compañía Mercantil «H. P. V.» del Acuerdo de la propia Corporación Municipal de 24 de noviembre de 1980, sobre suspensión de licencias de edificación no puede tener la consideración de recurso de reposición por tratarse de simple medida cautelar de trámite, un efecto de la revisión del Plan General de Ordenación no de un acto resolutorio o declarativo de Derecho, hay que decir que tal afirmación no puede estimarse, ya que el acuerdo de suspensión en términos generales es susceptible de impugnación a través de los recursos administrativos, y,

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En este sentido, es preciso dejar constancia de la Sentencia del Tribunal Supremo -**STS 7 de noviembre de 1988 (RJ 8637)**-, de especial trascendencia y que ha venido defendiendo la solución arriba expuesta en base a los siguientes argumentos:

“Es cierto que el recurso indirecto es una técnica típica de la impugnación de las disposiciones generales -art. 39,2 y 4 de la Ley Jurisdiccional (RCL 1956\1890 y NDL 18435)- y que sin embargo el Texto Refundido incluye tal suspensión entre los «actos» preparatorios de la formación y aprobación de los planes, pero aún así, la íntima conexión del acuerdo de suspensión con éstos, de clara naturaleza normativa, permite aplicar a la suspensión la técnica delativa, permite aplicar a la suspensión la técnica de la impugnación indirecta:

A) El juego institucional de la suspensión está ligado a exigencias

en su caso, contencioso-administrativos admisibles, toda vez que se trata de un acto administrativo autónomo, que producirá efectos jurídicos materiales, siquiera sean cautelares a fin de garantizar los efectos de otro procedimiento. Por eso el Tribunal Supremo -Sentencia 11 de febrero de 1975 (RJ 1975\479)-, ha llegado a declarar que cuando se trata de casos en que la suspensión se produce como consecuencia de la aprobación inicial, aunque es incuestionable que el acuerdo de aprobación inicial, como acto de trámite, no es susceptible en principio de impugnación autónoma, el hecho de que la suspensión produzca efectos autónomos e independientes de los puramente procedimentales del acto de aprobación inicial hace que ello constituya un obstáculo al ejercicio de los derechos subjetivos, y por esta razón debe admitirse la impugnación en este aspecto concreto, en cuanto implique la suspensión del otorgamiento de las licencias. Pues no cabe duda que como tal acto independiente puede incurrir en infracción del Ordenamiento Jurídico»”.; Además, STS 7 de noviembre de 1988 (RJ 8637); STS 11 de febrero de 1975 (RJ 479).

ineludibles del planeamiento pues siendo consustancial a la técnica planificadora la renovación coyuntural o periódica de sus determinaciones, la suspensión aparece como un eslabón intermedio entre dos ordenaciones -la vigente y la en estudio- y por tanto íntimamente ligada a ambas pues para proteger la futura determina temporalmente la inaplicación de la actual, lo que explica que en alguna medida se le aplique el régimen jurídico propio de los Planes de cuya naturaleza normativa no puede dudarse.

B) El acuerdo de suspensión no anticipa los efectos del planeamiento en estudio sino que operando sobre la ordenación vigente rige un obstáculo -temporal y espacialmente limitado- a la aplicabilidad de ésta, de suerte que cada vez que se paraliza la tramitación de una licencia concreta se está produciendo una inaplicación de la ordenación en vigor o lo que es lo mismo está operando el obstáculo provocado por la suspensión la cual así pues tiene la generalidad propia de la ordenación inaplicada.

C) En último término la suspensión del otorgamiento de licencias actúa a modo de un «contrarius actus» sumamente peculiar habida cuenta por un lado de la competencia para dictarla y por otro de la naturaleza de la ordenación cuya aplicación impide y que naturalmente sólo resulta posible en virtud de la expresa habilitación contenida en el art. 27,1 del Texto Refundido.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Sobre esta base, en definitiva, aunque se estimara que algunas de las ideas expuestas tienen un carácter meramente descriptivo, es lo cierto que la suspensión de licencias opera en la vida práctica afectando decisivamente a la virtualidad del ordenamiento urbanístico y así las cosas frente a una posible firmeza del acuerdo de suspensión el ordenamiento jurídico necesariamente ha de permitir la reacción que implica la impugnación indirecta" (FJ 3º).²⁹⁰

En cuanto a la regulación estatal del derecho a la indemnización ha sido traspasada por las Comunidades Autónomas siguiendo sus mismos cánones. En los ordenamientos jurídicos autonómicos la indemnización prevé la tradicional tasa que debe abonarse por la incoación del procedimiento y se extiende a otras consecuencias tributarias que dimanen de este tipo de trámite²⁹¹. La indemnización estará ceñida al coste parcial del proyecto cuando el interesado lo haya modificado para adaptarlo a las condiciones del nuevo plan y lograr así su autorización.

²⁹⁰ La negrita es mía.

²⁹¹ Así lo recoge el Decreto-Legislativo 1/2014, 8 julio, del Gobierno de Aragón, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley de Urbanismo de Aragón, artículo 77; la Ley 7/2002, 17 diciembre, de Ordenación Urbanística de Andalucía, artículo 27.4; o la Ley de Cantabria 2/2001, 25 junio, de Ordenación Territorial y Régimen Urbanístico del Suelo de Cantabria (artículo 65.4). La regulación canaria es más explícita en este sentido. El Decreto 55/2006, de 9 de mayo, por el que se aprueba el Reglamento de Procedimientos de los instrumentos de ordenación del sistema de planeamiento de Canarias, en su artículo 19, incisos a) y b), se refiere a la devolución de: el coste del proyecto, las tasa municipal por licencia de obras, los impuestos sobre construcciones, instalaciones y obras, así como el canon contemplado en el Texto Refundido de las Leyes de Ordenación del Territorio de Canarias y de Espacios Naturales de Canarias..

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La indemnización se ajustará a la devolución de las tasas si el interesado retira su solicitud.

El derecho estatal, coincidente en su mayoría con la normativa urbanística autonómica, otorga un derecho a exigir la indemnización y devolución que queda en suspenso hasta que una vez aprobado de modo definitivo el plan, se demuestre la incompatibilidad del proyecto con sus determinaciones, salvo en el caso de que el peticionario retire la solicitud. La presentación del nuevo proyecto por el peticionario no equivale a la retirada del primitivo cuando la presentación del nuevo proyecto ha venido impuesta por la necesidad de adaptar la solicitud de licencia a las nuevas ordenanzas, derivadas de la nueva normativa.

A excepción del contenido general recién expuesto, **Aragón**, no sólo los peticionarios de licencias solicitadas con anterioridad a la publicación de la suspensión, no sólo tendrán derecho a ser indemnizados por el coste justificado de los proyectos, sino además, tienen derecho a la devolución de los tributos municipales en aquellos supuestos en que, como consecuencia de la modificación del planeamiento aprobado definitivamente, el contenido de lo proyectado hubiese devenido urbanísticamente inviable en todo o parte –*artículo 142.4º del Decreto 52/2002, de 19 de febrero del Gobierno de Aragón*, Ello acontece también en **Asturias** –*artículo 77.7º del TROTUA* .

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Castilla y León, por su parte, siguiendo la tónica de la suspensión automática, especifica que ha de indicarse en la notificación a quienes hubieran solicitado licencias con anterioridad al acuerdo de suspensión, su derecho a indemnización por los gastos realizados en concepto de proyectos y tasas –*artículo 53.1º de la LOTCyL*.

Por último, una tercera especialidad es la constreñida por la normativa de **La Rioja**, quien no contempla la relativa indemnización del coste de los proyectos, sino que se refiere a éste como el “coste oficial” de éstos –*artículo 82.7º de la LOTUR*. Dicho concepto, es también el recogido en la normativa de la Comunidad **Navarra** y en la **Galicia**; a diferencia de la normativa cántabra, que se refiere a éstos como “coste justificado” de los proyectos.

CONCLUSIONES

PRIMERA: Una vez que estamos en condiciones de comprender el alcance –que venimos diciendo desde el inicio de esta investigación–, en un primer momento, impreciso del derecho de propiedad, podremos ser plenamente conscientes del fenómeno completo del Derecho Urbanístico y de Ordenación del Territorio como pertenecientes a la función pública. Si bien es cierto que el ámbito que concierne al Derecho Urbanístico es tremendamente amplio debiendo atenerse a las particularidades del concreto suelo, no debería ser menos, la normativa que regula dicho ámbito, que atiende principalmente, a la normativa territorial en el ámbito espacial en que este Derecho de propiedad se encuentre.

El Derecho de Propiedad a través de la óptica de la regulación del territorio en sentido estricto, configura una miscelánea en el Ordenamiento al venir definido por la Ley de cada momento y, especialmente, la normativa territorial. Sin embargo, bajo este entronque misceláneo, hay una perspectiva unitaria bajo la cual podría englobarse el sentido último del Derecho de Propiedad en sentido amplio, y del ius aedificandi en sentido estricto. Es necesario partir de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

este enfoque de la prevalencia del interés general, porque ello configurará la base sobre la que se extenderán el resto de conceptos que venimos tratando. Ya decía **PAREJO ALFONSO** con el que coincido que *“La clave de la transformación radica en que el nuevo fin (ahora social) legitimador de la propiedad, no actúa sobre ésta desde fuera, sino conformando el propio contenido del derecho. No es que éste tenga unos límites derivados de necesidades sociales, sino que éstos le confieren –desde dentro- sus perfiles propios²⁹²”*. Y es que el concepto del ordenamiento territorial se torna, entonces, en un concepto multidisciplinario y de propósitos integradores de los fenómenos urbano y territorial para efectos de interés general.

Nos encontramos, por lo tanto, frente a una garantía determinada en aras de la consolidación de un sistema justo y equitativo en las relaciones entre propiedad y sociedad, en donde la labor estructuradora del legislador en esta dirección adquiere un papel estelar y determinante, en cuanto condicionante normativo de las funciones ordenadoras de la administración para estos efectos.

Ahora bien, el trabajo configurador del legislador y la operación propia

²⁹² **PAREJO ALFONSO, L.:** *Derecho urbanístico.*, cit., P. 76.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

de la actividad ordenadora de la administración en desarrollo de la garantía constitucional de la propiedad, dentro del modelo de Estado social y democrático de derecho, no implican en manera alguna la consolidación de un estado arbitrario, ni un modelo de administración desbordado en la ordenación de la propiedad, ni tampoco resulta admisible que conlleven a ello.

De este modo, el trabajo legislativo en esta materia y los desarrollos operativos ordenadores de la administración se ciñen de manera estricta a los postulados del derecho, la legalidad y fundamentalmente, a la articulación de los derechos fundamentales, tanto del propietario como de la comunidad, bajo criterios de ponderación, proporcionalidad, igualdad y, sobre todo, interdicción a cualquier posibilidad de arbitrariedad.

Así pues, como efecto directo de esa actividad ponderada y negativa de la arbitrariedad en la ordenación de la garantía de la propiedad, se deben reconocer los ámbitos de acción de los intereses de los titulares de derechos de propiedad y los colectivos o titularidad general. Sin embargo, en este entramado de intereses, hay que decir que, en el sentido que se desprende de esta investigación, se entiende la propiedad en cuanto a su vinculación con la sociedad y no sumida bajo

contornos individualistas absolutos.

Por lo tanto, el concepto de función social de la propiedad, que hemos explicado en esta investigación incluso desde un punto de vista jurisprudencial, invita a que se le entienda sujeta de manera permanente al contexto de la utilidad pública y al interés común por encima de razones subjetivas individualistas, esto es, constituyéndose como la columna vertebral de la garantía constitucional. De manera que todo el entramado normativo operante en el propio Derecho de Propiedad, deberá partir, como consideración básica, de la prevalencia de este interés general frente al particular, lo que implica que comprenda entonces, la cadena sistemática de facultades, deberes y obligaciones establecidos por la ley, adecuándola a las necesidades derivadas del contexto de lo social. No se pueden defender intereses y derechos de los ciudadanos, sino más que con un régimen jurídico y de principios de clara estirpe constitucional. Y aquí es donde adquiere significado la tutela judicial efectiva, proclamada en nuestra Constitución en el *artículo 24.1 CE*. Pero también donde toma parte la categoría de las medidas cautelares cuya finalidad es la de salvaguardar los derechos de los particulares antes los efectos irreparables de la actuación administrativa.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La conclusión por tanto no es otra, que el interés general prevalece por tanto frente al individual, el cual no desaparece, sino que debe, en todo momento que entre en conflicto con el interés general, ceder el espacio suficiente para que éste sea prevalente en procura de la estabilidad del sistema, lo cual implica que la garantía de la propiedad esté sujeta de manera irreversible a este contexto doctrinal imperativo y determinante y, consiguientemente, vaya despojándose de esa imprecisión inicial en el alcance del concepto mismo de Derecho de Propiedad para encontrarse con lo que simplemente es: la expresión misma de la convivencia equilibrada y ponderada –de todas y cada una de nuestras Comunidades Autónomas-, en las relaciones de la sociedad sobre el territorio, por medio del uso de todos aquellos instrumentos de Ordenación Urbana que sean necesarios para garantizar –constitucionalmente-, dicha convivencia.

SEGUNDA: Al hilo de la conclusión primera, el TEDH, se ha pronunciado en numerosas ocasiones acerca de la legalidad y compatibilidad de las medidas e instrumentos de planificación y moratorias urbanísticas adoptadas por países miembros del Consejo de Europa con el Derecho al respeto de los bienes previsto en el *Artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos humanos*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Ejemplos de pronunciamiento destacados y muy ilustrativos, relacionados con la figura objeto de estudio en la presente investigación, sobre todo en el entorno de los países nórdicos es el caso *Sporrong y Lönnroth c. Suecia*, de 23 de septiembre de 1982, Sentencia que se referirá por TEDH en pronunciamientos posteriores, en la que el Tribunal pasó a determinar si la interferencia en el Derecho de propiedad suponía una violación del *artículo 1 del Protocolo adicional al Convenio Europeo de Derechos humanos* que comprende tres reglas; la **primera regla** que es de carácter general, enuncia el principio de respeto de los bienes. La **segunda regla** cubre la privación de la propiedad y la somete a ciertas condiciones. La **tercera regla** reconoce que los Estados tienen derecho, entre otras cosas, a controlar el uso de los bienes de acuerdo con el interés general, mediante la aplicación de las leyes que estime necesarias.

La Corte empezó por examinar si se podía estimar que los demandantes habían sido privados de sus posesiones, llegando el tribunal a la conclusión de que no hubo expropiación, o privación de la propiedad, pues a pesar de que se había vuelto más difícil transmitir las propiedades a causa de las medidas en cuestión, los demandantes podían proceder a la transmisión. Por tanto al no existir desapropiación la segunda regla no era aplicable.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

En cuanto a la tercera regla el Tribunal sostuvo que esta se aplica a las prohibiciones en la construcción, que supuso el control del uso de la propiedad. Sin embargo el Tribunal concluyó que los permisos de expropiación no tenían la intención de controlar o limitar el uso de la propiedad, tenían que ser considerados con la primera regla, porque no eran las privaciones de la propiedad, ni se destinan a controlar el uso de la propiedad. Declaró el Tribunal que debía determinarse si había existido un justo equilibrio entre las exigencias del interés general de la comunidad y las exigencias de la protección de los Derechos Fundamentales del individuo. La búsqueda de este equilibrio es inherente a la totalidad de la Convención y también se refleja en la estructura del artículo 1.

Aplicando este criterio el TEDH, consideró que el equilibrio justo había sido alterado en ese caso. En otra importante declaración de principios, que será citada una y otra vez en sus Sentencias el Tribunal declaró: Se combinan de esta manera, las dos series de medidas creando una situación el equilibrio justo que debe ser alcanzado entre la protección del derecho a la propiedad y la exigencia del interés general: la finca *Sporrong y Lönnroth* pertenecía a un único propietario y el exceso de carga que este debía soportar podría haber sido prestado legítimamente solo en el caso de que hubieran tenido la posibilidad de

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

solicitar una reducción de los plazos o de reclamar una indemnización.

Sin embargo en el momento pertinente la legislación sueca excluía ambas posibilidades. Por lo tanto, es necesario considerar que en cualquier interferencia con la propiedad exista un justo equilibrio entre la protección del Derecho a la propiedad y la exigencia del interés general.

Se puede concluir por tanto que la *Sentencia Spörrong* es por tanto en la que el TEDH identifica las tres reglas y el modo de aplicarlas. La regla general establecida en el primer apartado del protocolo I-1, “toda persona física o moral tiene derecho al respeto de sus bienes” (*general right of peaceful enjoyment*), permite la creación, a través de su interpretación casuística de un juicio general de proporcionalidad o de ponderación contra el que cualquier interferencia deba ser justificada, sirve en palabras de *Sochatcki* como una categoría general “*catch all*”, que todo lo engloba cuando las otras dos partes del precepto son inaplicables, este fue el caso de *Spörrong* en el que no había existido una expropiación como tal, sino una demora en el ejercicio de la misma, por lo que la violación radicaba en que los efectos de esta demora habían contribuido a mermar el disfrute pacífico de las mismas provocado por el grado de incertidumbre permanente que la ausencia de perfección del procedimiento expropiatorio y de la congelación de los permisos y licencias de construcción habían generado, de forma que no

tanto la acción reguladora sin la omisión activa (*non-action*) habían intervenido en el disfrute pacífico de la propiedad.

TERCERA: Las conclusiones anteriores que dejan sentado que el interés general prevalece sobre el individual, el cual no desaparece, sino que debe, en todo momento que entre en conflicto con el interés general, ceder el espacio suficiente para que éste sea prevalente en procura de la estabilidad del sistema, y que existe una Jurisprudencia del TEDH consolidada relaciononada con la figura objeto de estudio en la presente investigación, nos permite entrar ya de lleno en la figura objeto de investigación "la suspensión del otorgamiento de licencias" que tiene su origen (y servirá de antecedente para el Derecho español) en el Derecho Comparado, concretamente, en el Derecho Francés con el *Decreto de fecha 25 de julio de 1935, sobre ordenación de la región parisina*, norma que introdujo un instrumento cautelar, con semejanzas a la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias introducida en España por la *Ley del Suelo 12 de Mayo de 1956*, denominado el "*sursis à statuer*" en el marco del Plan de Ordenación de la Región Parisina.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Dicha figura del derecho francés el “*sursis à statuer*”, no era sino una medida de aplazamiento que, facultativamente, podía oponerse a toda solicitud de autorización o permiso reglado para construir, “permiso de construir” o “permiso de urbanismo” consagrado en la *Ley de 15 de febrero de 1902*, (más tarde en la *Ley de 15 de junio de 1943* y definitivamente en el *Code de L'Urbanisme* aprobado por *Decreto de 26 de julio de 1954*, que posteriormente sería modificado por *Decreto de 20 de mayo de 1955*), cuando la Administración considerara que la solicitud de autorización o permiso para construir ponía en peligro, o hacía más onerosa, la ejecución de un plan urbanístico en elaboración.

Dicho instrumento jurídico, el “*sursis à statuer*”, prosperaría extendiéndose a los “Planes directores y de detalle”, recogándose expresamente dicho instrumento jurídico para su aplicación en todo el país en el *artículo 21 del primer Code de l'Urbanisme, de 26 de julio de 1954*, modificado por *Decreto de 20 de mayo de 1955*, en su artículo 21. Pasaría la figura varios años después a los “Planes de ocupación del suelo”, *artículo 17 del Decreto de 17 de Diciembre de 1958 y Decreto de 28 de Octubre de 1970*, regulándose en los *artículos L111.7 y L-123-25 del Code de l'Urbanisme* en la modificación introducida por la *Ley de 7 de julio de 1977*, estando regulada en la actualidad dicha figura tras sucesivas modificaciones en las últimas

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

décadas desde su codificación en el CDU, en el *Artículo L 111- 7, Artículo L 111- 8, Artículo L 111- 9 y Artículo L111-10, Artículo L. 123-6 (último párrafo), artículo L. 311-2 y L. 313-2 (párrafo 2), Artículo L. 422-1, Artículo L422- 2 y artículo R. 111-26, Artículo R. 423-17 y Artículo R. 424-5 del Código d l'Urbanisme* y demás disposiciones concordantes.

Todo ello nos permite concluir afirmando el origen de la figura en el Derecho francés y su consolidación y arraigo en dicho Derecho, incluso expandiéndose a la regulación medioambiental en el *Code de l'Environnement* o Código de Medio Ambiente (en adelante CMA) francés que recoge el instrumento de la suspensión el otorgamiento de licencias en su *Artículo L. 331-6*.

Del estudio de la legislación, doctrina y Jurisprudencia francesa, se confirma que las medidas de “*sursis à statuer*” pese al paso de tantas décadas, mantienen la esencia con la que nacieron, pudiendo definir las, como aquellas medidas de naturaleza jurídica cautelar, encaminadas a la protección del nuevo planeamiento futuro en elaboración, que puede ser puesto en peligro con las solicitudes y permisos para construir contrarias al mismo.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Las medidas de “*sursis à statuer*” siguen siendo medidas facultativas, por lo que no existe obligación alguna de adoptarse por la administración, si bien la Jurisprudencia del **Consejo de Estado** en múltiples resoluciones concluye la necesidad de que la administración las adopte, como en las *Resoluciones de 21 de Diciembre de 1979 y 1 de Enero de 1980* y en resoluciones más recientes como la *Resolución N° 347458 de 12/26/2012*, terminando declarando que si las contradicciones entre el futuro y el proyecto de PLU se identifican fácilmente en la fecha de la autorización, será imperioso para la administración adoptar la suspensión del procedimiento bajo pena de error manifiesto de apreciación bajo y de declaración de ilegalidad. Llega a mantener incluso el *Consejo en Resolución N° 347458 de 26/12/2012*, que cuando un proyecto es contrario a las disposiciones futuras del PLU, el proyecto debe ser necesariamente sujeto a la suspensión del procedimiento, sin olvidar que el Juez contencioso fiscaliza la regularidad del empleo de la medida.

La aplicación de dichas medidas de “*sursis à statuer*” por la administración, que implican la suspensión de las solicitudes y permisos para construir deberán estar motivadas, e indicar de forma clara y argumentada en que se compromete o pone en peligro el plan en elaboración. Así lo ha entendido también el Consejo de Estado desde

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

hace más de cuatro décadas, no habiendo variado de criterio desde las primeras resoluciones declarando que la suspensión del otorgamiento deberá estar siempre argumentada y motivada.

Las medidas de *“sursis à statuer”* tendrán un período de validez no superior a dos años, y después de vencido el período de validez de la suspensión, la administración no podrá responder con una nueva suspensión a una misma solicitud de autorización basándose en los mismos motivos, eso sí si tras agotarse el primer *sursis* la autoridad competente opone otro *sursis* basado en otro motivo legal diferente al que motivo el primero, si bien la suspensión ordenada en ningún caso podrá exceder de tres años.

Al final de este período de validez, el peticionario cuenta con un plazo de dos meses para confirmar su petición. La administración tiene entonces un período de dos meses, después de esta confirmación, para tomar una decisión sobre la solicitud. A falta de esta notificación dentro de los dos meses de la decisión, se considerará que la autorización ha sido concedida de forma tácita en los términos en que había sido solicitada. El Consejo de Estado ha ratificado la obtención tácita de la licencia transcurrido el plazo de dos meses sin que la administración tome una decisión sobre la solicitud confirmada, consolidándose dicho

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

criterio en la Jurisprudencia más reciente, entre otras *en Resolución del Consejo de Estado de 11 de Febrero de 2015, nº. 361433*.

En el **Derecho italiano** en el marco de la “*licencia edilizia*” de reconocimiento legislativo generalizado en 1935 (*Decreto-ley de 15 de marzo*) y consagrada en la *Legge Urbanistica* de 1942, fueron introducidas por *la Ley 3 de noviembre de 1952*, y posteriormente se consolidaron en la *Leyes de 21 de diciembre de 1955, 30 de julio de 1959, 5 de julio de 1966, 6 de agosto de 1968, 1 de junio de 1971 y 28 de enero de 1977*, las medidas de naturaleza cautelar denominadas “*misure de salvaguardia*”.

Las “*misure de salvaguardia*”, eran medidas muy parecidas a las medidas de “*sursis à statuer*” del derecho francés, también de naturaleza jurídica cautelar, que se aplicaban cuando la Administración considerara que la solicitud de licencia *edilizia* ponía en peligro, o hacía más onerosa, la ejecución de un plan urbanístico en elaboración o ya en marcha.

Dichas medidas, fueron reguladas en un primer momento como medidas de carácter facultativo al igual que la “*sursis à statuer*”, pasando posteriormente a tener carácter obligatorio.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

A diferencia del Derecho francés, en el Derecho italiano, la administración si estaba obligada a resolver de forma motivada sobre la solicitud del interesado una vez transcurrido el plazo de suspensión, por lo que dicho hecho suponía una interrupción del procedimiento asemejándose en mayor medida a la figura de la suspensión del Derecho español.

Dicho instrumento cautelar se regula en la actualidad **en el Derecho italiano** en el *Artículo 12 del Decreto del Presidente de 6 de junio de 2001, n. 380, lo que nos permite concluir tras el paso de tantos años, que dicho instrumento al igual que en el Derecho Francés se ha consolidado y arraigo en dicho Derecho.* En la práctica las medidas *“misure de salvaguardia* en Italia se han convertido en gravosas para los ciudadanos auto-promotores, constructores e inversores, que ven como se puede alargar el proceso burocrático de obtención de licencia de construcción o reanudación de la licencia suspendida.

En la actualidad las *“misure de salvaguardia* se pueden definir como aquellas medidas encaminadas a la suspensión de todas las solicitudes recibidas por la administración durante una etapa intermedia entre dos planes, el que está en vigor para ser sustituido y uno nuevo en elaboración que se espera que sea aprobado.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Una de las características singulares de dichas las medidas *“misure de salvaguardia”*, es que Las licencias o permisos de construcción solicitados, solo se aprobarán si no entran en conflicto con los instrumentos urbanísticos, así si la solicitud se ajusta a la vieja y a la nueva herramienta urbanística puede ser aprobada.

Las medidas *“misure de salvaguardia”* pierden su efecto, después de tres años después de la aprobación del instrumento de planeamiento urbanístico; O cinco años en el caso de que el instrumento de planificación se haya presentado a la administración competente para su aprobación dentro del año de la conclusión de la fase de publicación, extremo confirmado por la Jurisprudencia italiana, entre otras, por la reciente resolución de la ***Sección Segunda del Tribunal Administrativo Regional de Campania, Nápoles Branch, de la Sentencia n. 5871 de 19 de diciembre de 2013.***

El Tribunal Constitucional Italiano en Sentencia 102 de 29 de mayo de 2013, ha impedido a la legislación regional regular dicha figura, por violar los principios establecidos por la legislación estatal en relación con el gobierno territorial, lo que deja solo en manos del estado la regulación de la figura.

Se puede por tanto concluir de todo lo expuesto en esta conclusión tercera, que el origen de la figura objeto de estudio en la presente investigación se halla en el Derecho francés con el instrumento cautelar del “*sursis à statuer*”, regulándose también de forma temprana la figura en el Derecho italiano con el instrumento cautelar de *las “misure de salvaguardia”*, sirviendo dichas figuras arraigadas y consolidadas en el Derecho comparado de antecedentes de la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas regulada en el Derecho español.

CUARTA: Han sido variadas las posturas doctrinales en torno a la naturaleza de la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas, si bien me inclino y me sumo a la postura mantenida por GONZÁLEZ PÉREZ PARADA VÁZQUEZ, TOMÁS RAMÓN FERNÁNDEZ, BARREDA BARBERA, RODRÍGUEZ ARANA, GARCÍA DE ENTERRÍA Y PAREJO ALFONSO, DÍAZ DELGADO, DESDENTADO DAROCA, TEJEDOR BIELSA, ya referida en el presente trabajo de investigación, respecto de que la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas es una autentica “medida cautelar” encaminada a garantizar la viabilidad y efectividad del

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

futuro plan en elaboración evitando la edificación y uso del suelo que contravenga lo previsto en el nuevo plan en elaboración.

La consideración de la suspensión como medida cautelar siguió reinando como criterio jurisprudencial a la altura de finales del siglo XX, y de hecho es la posición que asume nuestra Jurisprudencia más reciente, entre otras, *la Sentencia del Tribunal Supremo de 28 de abril de 1997* y *la Sentencia del Tribunal Supremo de 6 de noviembre de 2008*, *la Sentencias del Tribunal Supremo de 28 de junio de 2013 y 24 de julio de 2014*, evidenciando la Naturaleza jurídica de la figura de la suspensión de licencias urbanísticas por elaboración de instrumentos de planeamiento **un proceso de consolidación de su concepción como técnica cautelar**, que enmarcada en los predios del Derecho urbanístico, se coloca al servicio de la actividad planificadora.

Por lo tanto se puede concluir que la figura de la suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas es una autentica “medida cautelar” y así lo ha entendido la doctrina mayoritaria y la reiterada y consolidada Jurisprudencia del Tribunal Supremo.

QUINTA: Sentado ya la naturaleza jurídica de la figura objeto de investigación como medida cautelar y el arraigo y consolidación de la figura tanto en el Derecho comparado en concreto en dos países de nuestro entorno, Francia e Italia de donde es originaria la misma, se pudo concluir del estudio de la legislación del siglo pasado efectuado en el presente trabajo de investigación que el origen de la figura, en el Derecho español, con la excepción de algún antecedente aislado, estará en *Ley del Suelo de 12 de Mayo de 1956*, cuerpo normativo urbanístico que configura el punto de partida de la regulación de la figura, permitiendo por primera vez en España, la posibilidad de que la Administración suspenda el otorgamiento de licencias urbanísticas por la elaboración de instrumentos de planeamiento, afectando a todas las solicitudes de licencias aun y cuando no comprometiesen el futuro planeamiento.

Dicha figura con la *Ley del Suelo de 1956* se introdujo con la única modalidad de «suspensión potestativa». La causa de la suspensión era el estudio de un plan o su reforma, matizando la Jurisprudencia de la época como ámbito objetivo de la suspensión todo tipo de plan operativo fuera comarcal, especial, general o de reforma interior; y como finalidad la necesidad de impedir actuaciones que fueran

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

contrarias a las futuras estipulaciones del plan y constituyesen obstáculos a su ejecución. La potestad de suspender operaba solo sobre las licencias de parcelación de terrenos y edificación sobre el ámbito espacial que decidiese la Administración.

La suspensión era de carácter general, es decir, afectaba a todas las solicitudes de licencias aun y cuando no comprometiesen el futuro planeamiento y los sujetos legitimados para acordar la suspensión eran «los órganos competentes para la formación de un plan», los que a tenor del *artículo 24 de la LS 1956* fueron las Diputaciones provinciales y los Ayuntamientos.

En cuanto al régimen de indemnización que previó la ley, cabe decir que tenían derecho a obtener resarcimiento aquellos titulares de la solicitud de licencia que la hubiesen presentado con anterioridad a la publicación del acuerdo en el boletín oficial.

La figura de la Suspensión del otorgamiento de licencias, tendría continuidad e iría cogiendo cuerpo, tras las sucesivas reformas de la *Ley del Suelo de 1956*, haciendo incluso uso de la figura la legislación sectorial por ejemplo con la *Ley 197/1963 de 28 de diciembre sobre Centros y Zonas de Interés Turístico Nacional*.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

La *Ley 19/1975 de 2 de Mayo de Reforma de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana*, introdujo otra tipología de la figura, la suspensión automática, que operaría *ope legis* con el trámite de aprobación inicial de los planes urbanísticos, lo que vendría a dotar de seguridad jurídica y viabilidad futura a los instrumentos en formación; introdujo la posibilidad de ejercitar la potestad de suspender en dos momentos del procedimiento de elaboración y aprobación de los instrumentos de planeamiento; amplió las modalidades de planificación que legitiman el ejercicio de la suspensión (Planes Generales Municipales, Parciales, Especiales o Estudios de Detalle); cerró definitivamente el camino a la posibilidad de que los particulares pudieran acordar la suspensión de licencias; obligó a la publicidad del acuerdo de suspensión muy alabado por la doctrina; y amplió la indemnización de los peticionarios de licencia solicitada con anterioridad a la publicación de la suspensión.

El *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobado por Real Decreto 1346/1976*, supuso igualmente una relación de continuidad que prácticamente reproduciría ahora en su *artículo 27 lo dispuesto en la Ley 19/1975 en su artículo 22*, introduciendo un único cambio relevante, que no es otro que la aprobación inicial determinaría por sí sola la suspensión como efecto

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

legal e inmediato conectado a la propia aprobación en aquellas zonas del territorio objeto de planeamiento cuyas nuevas determinaciones supusieron modificación del régimen urbanístico anterior.

El Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de Ordenación Urbana, fue la primera norma constitucional que reguló la figura de la suspensión de las licencias urbanísticas, y perfeccionó el régimen jurídico de la figura, manteniendo las modalidades de suspensión automática y facultativa y continuando el proceso de ampliación de los ámbitos objetivos de la figura iniciado con la *LS de 1976*, así los instrumentos de planeamiento que habilitarían el ejercicio de la potestad de suspensión serían los planes generales municipales, las normas subsidiarias de planeamiento municipal, los planes parciales, los planes especiales y los estudios de detalle y las licencias que podrían ser objeto de suspensión son las ya tradicionales licencias de edificación y parcelación de terrenos, y se añadirían las licencias de demolición.

El *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 junio*, en cuanto a la figura objeto de investigación, constituyó la unificación de la legislación preexistente, es decir, del *artículo 27 de la LS de 1976* y el

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

artículo 8 del RDL 16/1981, y por tanto, una solución de continuidad respecto al ya tradicional y asentado régimen jurídico, sin nuevos aspectos significativos que resaltar, teniendo una efímera existencia.

Se puede por tanto concluir que la figura de la suspensión del otorgamiento de las licencias urbanísticas con los antecedentes de Derecho comparado ya expuestos, nace en el Derecho español con la Ley del Suelo de 1956, consolidándose y arraigándose con el paso de las décadas como figura del Derecho Administrativo al servicio del urbanismo.

SEXTA: Del material doctrinal y jurisprudencial obtenido para la elaboración de la presente investigación se puede concluir que el *Texto Refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana aprobada por Real Decreto Legislativo 1/1992 de 26 junio* no solo es el punto de partida del debate sobre el modelo urbanístico de nuestro país, sino que provocará con su promulgación una etapa convulsa por la reacción de las Comunidades Autónomas contra dicha LS de 1992, que sería impugnada ante el Tribunal Constitucional.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Como destacó la doctrina, la promulgación la *Ley del Suelo de 1992*, en un momento en el que las competencias legislativas habían pasado al dominio de las Comunidades Autónomas, se consideraría por un buen número de estas Comunidades como una provocación que acabaría y sería contestada en el Tribunal Constitucional, con la Sentencia 61/1997 de 20 de marzo del Tribunal Constitucional que acarreó:

a) La nulidad de los 177 artículos calificados por el legislador de 1992 de aplicación supletoria, por entender que el *artículo 149.3 CE* no es título competencial ni habilita al Estado para legislar “ex novo” con carácter supletorio, sino que constituye un predicado del ordenamiento estatal en su conjunto que debe ser inferido por el aplicador del Derecho autonómico, empleando las reglas de interpretación jurídica.

b) La nulidad de 76 artículos que habían sido calificados por el legislador estatal de 1992 de aplicación básica, invocando determinadas competencias que la CE ha atribuido al Estado con carácter exclusivo en el art. 149.1.1.1, 8 , 13 , 18 y 23.

c) La inconstitucionalidad de la *Disposición Derogatoria Única* del TR de 1992, *"en la medida en que dichas disposiciones no se extienden a*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

materias sobre las que el Estado no ostente competencias y sin perjuicio del efecto derogatorio tácito que puede desplegar las disposiciones del TRLS, dictadas por el Estado en el marco de sus competencias". Esta declaración hizo "revivir", la normativa de los años 70 y 80, de aplicación a la figura objeto de investigación, así como los reglamentos de desarrollo de dichos cuerpos normativos, en cuanto afecten o incidan en competencias que corresponden al Estado.

SEPTIMA: Todo lo expuesto en la conclusión anterior, trajo como consecuencia que con posterioridad a la *Sentencia del Tribunal Constitucional 61 de 20 de marzo de 1997*, se promulgaran leyes estatales constreñidas a la regulación del contenido esencial del derecho de propiedad sobre el suelo, en concreto, la *Ley 6/1998, 13 de abril, sobre Régimen del Suelo y Valoraciones*, derogada posteriormente por la *Ley del Suelo 8/2007, 28 mayo* y su texto refundido, el *Real Decreto Legislativo 2/2008, de 20 de junio*.

E igualmente como efectos directos de dicha Sentencia revivirían la normativa urbanísticas anterior de los años 70 y 80, entre otros, el *Real Decreto 1346/1976, de 9 de abril, por el que se aprueba el texto refundido de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

Real Decreto Ley 16/1981 de 16 de Octubre de adaptación de Planes Generales de ordenación Urbana, el Real Decreto 2159/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Planeamiento para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, el Real Decreto 2187/1978, de 23 de junio, por el que se aprueba el Reglamento de Disciplina Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, y el Real Decreto 3288/1978, de 25 de agosto, por el que se aprueba el Reglamento de Gestión Urbanística para el desarrollo y aplicación de la Ley sobre Régimen del Suelo y Ordenación Urbana, normativa que podemos concluir será de aplicación en Ceuta y Melilla y de aplicación supletoria en las comunidades autónomas, sino ha sido desplazada por la norma urbanística autonómica.

Así y con todo, como ya hemos dicho desde el principio de esta investigación, la unidad es rasgo esencial del ordenamiento jurídico en tanto que éste es expresión armónica de un conjunto de normas, principios, valores con coherencia en sí y por sí mismo; ello es debido a la dependencia de validez del propio ordenamiento, y de sus elementos, a partir de una primera norma fundamental, la Constitución, donde se contienen las condiciones formales y materiales de éste y de sus componentes. Sin embargo, la ruptura de la tradicional identificación

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

entre ordenamiento, Derecho y Estado, como consecuencia de la aparición de nuevos centros productores de normas, abre la posibilidad a la pluralidad de ordenamientos en un único territorio en cuanto que las normas que los integren concurren en dicho territorio. De este modo, y en el sentido –que dijimos–, unitario, el Derecho autonómico de cada Comunidad conforma un auténtico conjunto sistemático de normas e instituciones que definen el Derecho aplicable en su respectivo territorio en concurrencia con el ordenamiento general estatal “en ámbitos materiales de validez diferentes, pero complementarios”.

Sin embargo, reconociéndose al Derecho autonómico su naturaleza de verdadero ordenamiento jurídico, parece más discutible *prima facie* su condición de plenitud. En este sentido, partiendo de la idea de plenitud como rasgo esencial de todo ordenamiento jurídico, cabe estimar cómo cada ordenamiento tiende en potencia a desplegarse en todos los ámbitos susceptibles de estar y ser reglados por el mismo, a fin de alcanzar coherencia y unidad interna. En consecuencia, si el Derecho autonómico es ordenamiento, éste también ha de ser completo o pleno en relación a su ámbito propio de competencias, lo que no significa que consiga abarcar jurídicamente todo aquello que necesita estar regulado en un momento dado, sino solo que ha de tender a ello mediante mecanismos capaces de dar solución jurídica a cuanto supuesto así lo

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

requiera; de esta forma, ante vacíos normativos que se configuren como auténticas lagunas basta con que el ordenamiento disponga de medios de integración aptos para ofrecer respuesta adecuada.

OCTAVA: Pero, si lo que se pretendía con dicha Sentencia del TC ya referida que tuvo en su origen la reacción de las Comunidades Autónomas, fue que se otorgase la potestad a las Comunidades Autónomas para legislar, podemos concluir de la investigación efectuada que el resultado, no resultó ser más que la copia inicial del derecho estatal.

Desde el plano general de los ordenamientos jurídicos autonómicos y su relación con el Derecho urbanístico estatal, es usual hallar afirmaciones doctrinales a las que me sumo, que llaman la atención sobre un fenómeno común entre ellos y el Derecho urbanístico estatal: la construcción de la normativa urbanística de las comunidades autónomas casi a imagen y semejanza del Derecho estatal, pese a todos los cambios normativos producidos los “Derechos urbanísticos” de las distintas Comunidades Autónomas son enormemente parecidos entre sí y no se apartan sustancialmente del modelo urbanístico vigente

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

en España desde la Ley del Suelo de 1956, siguiendo una auténtica cultura jurídica urbanística convencional.

Lo expuesto encuentra respaldo cuando se consultan los estudios sobre Derecho urbanístico autonómico. Así de la Doctrina autorizada y Jurisprudencia analizada en el presente trabajo de investigación, con la que coincido, se desprende que la mayoría de las comunidades autónomas no cambian o alteran el modelo legal del urbanismo que tiene sus raíces en la *Ley del Suelo de 1956*.

Y estas afirmaciones son fácilmente comprobables si leemos detenidamente los ordenamientos urbanísticos y de ordenación de las Comunidades Autónomas, que recogen la figura objeto de investigación en el capítulo VI de la presente investigación, dándonos cuenta rápidamente, que desde luego siguen el modelo estatal solo con algunos cambios y diferencias, descritas detalladamente en el capítulo VI, que no suponen un cambio radical de tendencia sino una evolución de la figura y una mejor y más completa regulación de la misma en algunas comunidades autónomas, y que no alteran lo sustancial del tronco común del que han nacido, que no es otro que "el Derecho estatal", el cual excepto en Ceuta y Melilla que es de aplicación directa,

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

pasó a ser y es Derecho Supletorio para las Comunidades Autónomas,
como hemos expuesto y justificado en la presente investigación.

BIBLIOGRAFÍA

- **ALONSO TIMÓN, A.J.** *Introducción al Derecho Urbanístico*, Ed., .Tirant lo Blanch, Valencia, 2008.
- **ANGOSTO SÁEZ, J. F.:** *El ius aedificandi y el derecho de propiedad sobre el suelo urbano*, Universidad de Murcia, 1998.
- **BALZA AGUILERA, J. y PABLO CONTRERAS, P.:** *El Derecho estatal como supletorio del Derecho Propio de las Comunidades Autónomas*, REDA, nº 55, 1987.
- **BAÑO LEÓN, J.M.,** *Derecho urbanístico común*, lustel, Madrid 2009.
- **BAÑO LEÓN, J.M.:** *La nueva Ley del Suelo y la Sentencia 20 de marzo de 1997*, DA, nº. 252-253 (septiembre 1998-abril 1999).
- **BARNES, J.,** *La distribución de competencias en materia de urbanismo. Estado, comunidades autónomas, entes locales. capítulo sexto*, IX.2, Bosch, Barcelona, 2002.
- **BASSOLS COMA, M,** *Panorama en Panorama del Derecho Urbanístico comparado. Serie Claves del Gobierno Local*, 5 Fundación Democracia y Gobierno Local, 2007.
- **BASSOLS COMA, M,** *Génesis y evolución del Derecho Urbanístico español (1812-1956)*, Ed., Montecorvo, S.A., Madrid, 1973.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **BARREDA BARBERÁ J**, *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas por formación de instrumentos de planeamiento*, Ediciones Revista General de Derecho, Valencia, 2001.
- **BLANQUER CRIADO, D.:** *Introducción al Derecho administrativo*, Ed., Tirant lo Blanch, Valencia, 1998.
- **BOCANEGRA SIERRA, R**, *Lecciones sobre el acto administrativo*, 4ª edición, Ed. Civitas, Navarra, 2012.
- **BOCANEGRA SIERRA, R. Y HUERGO LORA, A**, *El Derecho Urbanístico del Principado de Asturias*, tercera primera en lustel), Madrid, 2005.
- **BOQUERA OLIVER, J.M.**, *La limitación de la propiedad urbanística según la Constitución*, ed., Civitas, Madrid, 1992.
- **BOQUERA OLIVER, JM.**, *La suspensión del otorgamiento de licencias con el fin de estudiar Planes de ordenación urbana*, Revista de Derecho Urbanístico, nº 11, 1989.
- **BOQUERA OLIVER, J. M.:** *El condicionamiento de las licencias*, RAP nº. 37, 1962.
- **BOUAZZA ARIÑO, O**, *Notas de Jurisprudencia del TEDH*. Revista de Administración Pública, núm. 175, Madrid, enero-abril 2008.
- **BOUAZZA ARIÑO, O**, *Ordenación del Territorio y Turismo*, Atelier, Barcelona, 2006.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **BOUAZZA ARIÑO, O,** *Planificación Turística Autonómica, ed. Reus, Zaragoza, 2007.*
- **BOUAZZA ARIÑO, O,** *El derecho urbanístico del siglo XXI: libro homenaje al profesor Martín Bassols Coma, Vol. 2, (Ordenación del territorio y urbanismo), "Criterios para un desarrollo sostenible del turismo", 2, págs. 2008.*
- **CASTELAO RODRÍGUEZ, J.:** *Manual de licencias urbanísticas, Ed., La Ley, 2014.*
- **CASTRO TRONCOSO, J.L,** *La suspensión del otorgamiento de licencias en el Reglamento de Planeamiento, Revista de Derecho urbanístico, nº 62, 1979.*
- **CENTOFANTI, N, CENTOFANTI, P Y FAVAGROSA, M,** *Diritto Urbanístico Seconda Editione, CEDAM, Wolter Kluwers Italia, capitolo sedicesimo, 2012.*
- **CHINCHILLA PEINADO, J.A.:** *El control municipal de los actos de uso del suelo y edificación a través de la figura de la comunicación previa como alternativa a la licencia urbanística: análisis de la regulación legal y municipal y de la aplicación judicial, RDU nº 242, 2008.*
- **DE ASÍS ROIG, A,** *La ordenación urbanística resultante de la Sentencia del Tribunal Constitucional 61/1997, de 20 de marzo, en Legislación del Suelo, análisis comparativo. Incidencia de la STC 61/1997, La Ley-Actualidad, Madrid, 1997.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **DELGADO BARRIO, F.J.**, *La jurisprudencia a la luz del nuevo Texto refundido de la Ley del Suelo, Ponencia en las Jornadas sobre "Urbanismo II", organizadas por el Consejo General del Poder Judicial y publicadas en Cuadernos de Derecho Judicial, Tomo XXVI, 1994.*
- **DESDENTADO DAROCA, E.** *Los planes urbanísticos, Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid, Miguel SÁNCHEZ MORÓN (dir.), Ed. Lex Nova, Valladolid, 2002.*
- **DÍAZ DELGADO, J.** *Impugnación de la suspensión de licencias e indemnización de los daños causados por la suspensión, Derecho Urbanístico Local, José María BOQUERA OLIVER (coord.), Ed. Civitas, Madrid, 1992.*
- **DÍEZ-PICAZO, L.**, *Algunas reflexiones sobre el derecho de propiedad privada en la Constitución*, en S. MARTÍN RETORTILLO, *Estudios sobre la Constitución Española, Tomo II, ed., Civitas, Madrid, 1991.*
- **ESCRIBANO COLLADO, P.**, *La propiedad privada urbana: Encuadramiento y régimen jurídico, Ed., Montecorvo, Madrid 1979.*
- **FERNANDEZ ESCRIBANO COLLADO, P.**: *La propiedad privada urbana: Encuadramiento y régimen jurídico, Ed., Montecorvo, Madrid 1979.*
- **FERNÁNDEZ GARCÍA, J.F.**, *Capítulo I. Antecedentes y Marco Normativo actual del Derecho Urbanístico en Cantabria, Manual de Derecho Urbanístico de Cantabria (Adaptado a la Ley estatal 8/2007, de*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

28 de mayo, de Suelo, La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 2007.

- **FERNÁNDEZ DE GATTA SÁNCHEZ, D.**, *El planeamiento urbanístico, Derecho Urbanístico Estatal y Autonómico, Tomás Quintana López (coord.), Tirant lo Blanch, Valencia, 2001*
- **FERNANDEZ, T.R.**, *Manual de Derecho Urbanístico, 23ª Edición, Ed., Civitas, Navarra, 2014.*
- **FERNANDEZ, T.R.** *El aspecto orgánico de la inflación administrativa. RAP 48, 1965.*
- **FERNANDEZ, T.R.**, “El desconcertante presente y preocupante futuro del Derecho Urbanístico español”, *Revista Española de Derecho Administrativo, nº 94, 1997.*
- **FERNÁNDEZ, T.R., Y FERNÁNDEZ TORRES, J.R.;** *Derecho urbanístico de Madrid, primera edición, Iustel, Madrid, 2004.*
- **FERNANDO PABLO, M.**, *Suspensión del otorgamiento de licencias urbanísticas, Ed., Montecorvo, Madrid, 1987.*
- **FERNANDO PABLO, M.**, *Sobre la irrecurribilidad de la suspensión automática del otorgamiento de licencias, Revista de Derecho Urbanístico, nº 99, 1986.*
- **GARCÍA DE ENTERRÍA, E.**, *Los principios de la organización del Urbanismo, publicado en el homenaje a Manuel García Pelayo. 1978 Centro de estudios constitucionales, RAP nº. 85, 1978.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **GARCÍA DE ENTERRÍA, E Y PAREJO ALFONSO, L**, *Lecciones de Derecho Urbanístico*, 2ª ed., Civitas, Madrid, 1981.
- **GARCÍA DE ENTERRÍA, E**, *Los principios de la organización del urbanismo*, 1978, Madrid.
- **GARCÍA DE ENTERRÍA, E**, en el prólogo a la obra de **Rafael Gómez – Ferrer Morant**, *Las zonas verdes y espacios libres como problema jurídico*, P XV. Editorial Tecnos, Madrid, 1971.
- **GARCÍA DE ENTERRÍA, E** “Derecho Urbanístico español a las vistas del siglo XXI”, *Revista Española de Derecho Administrativo*, nº 99, 1998.
- **GARCÍA MARTÍNEZ, F. J**, “Elaboración, aprobación y vigencia de los planes urbanísticos”, *Derecho Urbanístico de Galicia*, **Enrique Sánchez Goyanes** (dir.), *El Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Granada, 2004.
- **GARCÍA RUBIO F**, *Problemas actuales del Derecho urbanístico*, Universidad Rey Juan Carlos y Editorial Dykinson, Madrid, 2007.
- **GONZÁLEZ-BERENGUER URRUTIA, J.L.:** *La Ley del Suelo después de la Sentencia del Tribunal Constitucional de 20 de marzo de 1997*, *Estudios de Derecho Urbanístico*; Editorial Civitas, Madrid, 1997.
- **GONZÁLEZ PÉREZ, J**, *El nuevo régimen de planeamiento urbanístico*, Civitas, Madrid, 1982.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **GONZÁLEZ PÉREZ, J**, *Comentarios a la Ley de Suelo, vol. I, Thomson-Civitas, Navarra, 2008.*
- **GONZÁLEZ PÉREZ, J**, *Comentarios a la Ley del Suelo, (Texto Refundido de 1992), 6ª. Edc. Vol. I, Civitas, Madrid 1993.*
- **GONZÁLEZ-VARAS IBAÑEZ, S**, *Urbanismo y Ordenación del Territorio, Thomson-Aranzadi, Navarra, 2004.*
- **GUAITA MARTORELL, A**, *Derecho Administrativo Especial Zaragoza. II 1962.*
- **HERNÁNDEZ GONZÁLEZ, F.L.** "Eficacia y vigencia del planeamiento", *Derecho Urbanístico de Canarias, Francisco José VILLAR ROJAS (dir.), 2ª Edc., 1ª Ed. Civitas-Thomson Reuters, Navarra, 2010.*
- **IGLESIAS, F**, *Licencias Urbanísticas, Edit. Lefebvre 2000 P. 176*
- **LARIOS TABUENCA, F**, *Los actos preparatorios del planeamiento y la iniciativa particular, Revista de Derecho Urbanístico, nº 59, 1978.*
- **LASAGABASTER HERRARTE, I**, *Los principios de supletoriedad y prevalencia del Derecho estatal respecto al Derecho autonómico, Madrid, 1991.*
- **LEGUINA VILLA, J.:** *El principio de competencia y la supletoriedad del Derecho estatal, CDP, nº 2, 1997.*
- **LLISET BORRELL, F**, *Modificaciones urgentes de la Ley del Suelo (texto anotado de la Ley del Suelo y comentarios al RDL 16/1981), Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados, Madrid, 1982.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **LOBO RODRIGO, A**, *“El contenido documental de los instrumentos de ordenación. La tramitación y aprobación”, Derecho Urbanístico de Canarias, Francisco José Villar Rojas (dir.), 2ª Ed., primera edición en Aranzadi -Thomson Reuters, Navarra, 2010, P. 197.*
- **LOUCHE, A**, *artículo doctrinal, Le Conseil d'Etat apporte des précisions en matière de sursis à statuer sur une demande de certificat d'urbanisme. <http://www.village-justice.com/articles>.*
- **LOBATO GÓMEZ, J.M.:** *Propiedad privada y derecho a edificar, Ed, Montecorvo, Madrid, 1989.*
- **MAURER, HARTMUT** *Derecho Administrativo. Parte General, traducción coordinada por Gabriel Domenech Pascual, Marcial Pons, 2011, Madrid.*
- **MARTÍN PUCHEU MUÑOZ, M**, *“El derecho a edificar en la legislación urbanística”, Revista de derecho, Universidad Concepción, N° 206, año LXVII (Jul-Dic, 1999).*
- **MARTÍNEZ LÓPEZ MUÑIZ, J.L.,** *Derecho Urbanístico Local - Derecho de propiedad y proyecto de ley de reforma de la Ley del Suelo, ed., Civitas Coord. por José María Boquera Oliver, Madrid, 1992.*
- **MUÑOZ MACHADO, S Y LÓPEZ BENITEZ, M**, *El planeamiento urbanístico, 2ª Ed., Editorial Iustel, Madrid, 2009.*

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **MUÑOZ MACHADO, S.:** *Derecho Público de las Comunidades Autónomas*, vol. 1, 1ª edición, Civitas, Madrid, 1982 (2ª edición Iustel, Madrid, 2008).
- **NAVAS OLÓRIZ, J.I.:** *El derecho de superficie en la nueva Ley de Suelo, Ciudad y Territorio*, núms. 152-153, 2007.
- **ORTEGA BERNARDO, J,** *Las licencias urbanísticas*, *Revista de Derecho Urbanístico y de Medio Ambiente*, nº 154, 1997.
- **PARADA VÁZQUEZ, R,** *Derecho Urbanístico General*, Marcial Pons, Madrid, 2007.
- **PARADA VÁZQUEZ, R.** *Derecho Administrativo III (Bienes Públicos. Derecho Urbanístico)*. Marcial Pons, 7ª Ed. Madrid, 1998.
- **PAREJO ALFONSO, L,** *Revista de Documentación Administrativa*, Ministerio de Administraciones Públicas nº 252-253.
- **PERALES MADUEÑO, F,** *Régimen jurídico de las licencias de edificación en zonas sujetas a reparcelación*, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 36, 1974.
- **PÉREZ ALMANZA, M,** *La alteración del planeamiento urbanístico y las peticiones de licencias en trámite*, *Revista de Derecho Urbanístico*, nº 66, 1980.
- **PLATEL, P,** artículo doctrinal " *Sursis à statuer et confirmation de la demande de permis de construire*", www.eurojurist.fr.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **PÉRIGNON, S**, artículo doctrinal, “*Certificat d’urbanisme et sursis à statuer*”, <http://www.dalloz-actualite.fr>.
- **QUINTANA LÓPEZ, T**, *Manual Básico de Derecho Urbanístico de Castilla y León*.
- **REBOLLO PUIG, M** (coord.), *Derecho Urbanístico y Ordenación del Territorio en Andalucía*, Editorial Iustel, Madrid, 2007.
- **RODRÍGUEZ-ARANA, J**, *La suspensión del otorgamiento de las licencias de urbanismo: una aproximación histórica y jurisprudencial*, en *RJDU*, núm. 102, 1987.
- **ROMANO, S** *Fragments de un Dictionnaire Jurídico*, traducción de Santiago Sentis Melendo y Marino Ayerra Redín, Ed. Comares, Granada, 2002.
- **SÁNCHEZ GOYANES, E**, *Elaboración y aprobación del planeamiento*, *Derecho Urbanístico del País Vasco*, Enrique **SÁNCHEZ GOYANES** (dir.), *La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos y de los Juzgados*, Madrid, 2008.
- **SÁNCHEZ GOYANES, E**, *Elaboración y aprobación del planeamiento*, *Derecho Urbanístico de Castilla-La Mancha*, Enrique **Sánchez Goyanes** (dir.), segunda edición, *La Ley y el Consultor de los Ayuntamientos*, Madrid, 2011.
- **SÁNCHEZ MORÓN, M.**, *Capítulo I Principios Generales, Comentarios a la Ley del Suelo de la Comunidad de Madrid*, Miguel Sánchez Morón (dir.), Editorial Lex Nova, Valladolid, 2002.

LA SUSPENSIÓN DEL OTORGAMIENTO DE LAS LICENCIAS URBANÍSTICAS

- **SANTAMARÍA PASTOR, J .A,** *Fundamentos de Derecho Administrativo I, primera reimpresión, Centro de Estudios Ramón Areces, Madrid, 1991.*
- **SANTOS DIEZ R., Y CASTELAO RODRÍGUEZ, J.,** *Derecho Urbanístico. Manual para Juristas y Técnicos, séptima edición, La Ley y El Consultor de los Ayuntamientos, 2008.*
- **SERRANO GUIRADO, E** *Planificación Territorial y planificaciones Sectoriales. Ministerio de la Vivienda Secretaría General Técnica, 1965.*
- **SCHMIDT-ASSMAN, E,** *La teoría general del Derecho Administrativo como sistema, traducción colectiva de la edición alemana de 1998, reimpresión de la 1ª. Ed. 2003, Madrid, 2006.*
- **TEJEDOR BIELSA, J.C.,** *Urbanismo, Derecho Administrativo, Parte especial, Parte IV Capítulo II, José BERMEJO VERA (dir.), 7ª edición, Thomson Civitas, Navarra, 2009.*
- **VICENS VIVES, J,** *Manual de Historia Económica de España, Editorial Vicens Vives, 5ªEd, Barcelona, 1967.*